

**DÉCISION DE
LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE**

OJ n° 110/2017/158

Berne, le 17 juin 2019

en la cause liée entre

Monsieur **A.** _____
recourant

représenté par Me **B.** _____

et

Monsieur **C.** _____
intimé 1

Madame **C.** _____
intimée 2



représentés par Me **F.** _____

et

Préfecture du Jura bernois, rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

Commune mixte de Plateau de Diesse, La Chaîne 2, 2515 Prêles

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 21 novembre 2017 (PC n° 84/2016; démolition partielle de l'écurie existante et agrandissement de la partie restante, déplacement d'un silo existant, construction d'un nouveau silo, pose d'une nouvelle dalle en béton sur la fosse à purin existante, aménagement des alentours et d'un logement dans le bâtiment existant) ainsi que la décision de l'OACOT du 21 novembre 2016 (n° de l'affaire 381 16 628)

I. Faits

1. Le 15 avril 2016, l'intimé et l'intimée ont déposé une demande de permis relative à l'extension d'une étable existante sur la parcelle n° E._____ du ban de Plateau de Diesse (Lamboing), au lieu dit H._____. Cette parcelle est située en zone agricole. La demande de permis avait fait l'objet d'une demande préalable en date du 19 février 2016, qui avait donné lieu à un rapport spécialisé de l'OAN¹ daté du 16 mars 2016 et à une prise de position de l'OACOT datée du 1^{er} avril 2016. Ces deux instances se prononçaient en faveur de la conformité à la zone du projet.

Deux oppositions ont été déposées, dont celle du recourant qui fait notamment valoir le surdimensionnement du projet.

Par décision du 21 novembre 2016, confirmée et complétée par prise de position du 27 février 2017, l'OACOT a statué que le projet est conforme à l'affectation de la zone, à l'exception de l'installation d'une cuisine agencée et de l'habitation permanente.

2. Par décision du 21 novembre 2017, la préfecture a notamment rejeté les oppositions et accordé des dérogations relatives à la longueur du bâtiment, à la hauteur des silos, à la pente de la toiture ainsi qu'à l'ampleur du remblayage. Au surplus, elle a statué ce qui suit: "La demande d'octroi d'un permis relative à la démolition partielle de l'écurie existante et l'agrandissement de la partie restante, le déplacement d'un silo existant, la construction d'un nouveau silo, la pose d'une nouvelle dalle en béton sur la fosse à purin existante², l'aménagement des alentours et d'un atelier ainsi que d'un local de surveillance avec douche et WC dans le bâtiment existant utilisé également comme coin repas est acceptée, conformément aux plans timbrés de 1 à 4 excepté pour le nouveau silo dont le diamètre est admis à 5,12 m.³ Elle est rejetée pour le surplus (installation d'une cuisine agencée et habitation permanente)." La préfecture a renvoyé aux conditions et charges de la décision de l'OACOT du 21 novembre 2016 pour faire partie intégrante de la décision globale du 21 novembre 2017.

¹ Office de l'agriculture et de la nature du canton de Berne

² sise partiellement sur la parcelle n° 2108

³ diamètre initialement projeté du silo: 4,27 m

3. Par écriture du 19 décembre 2017, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Il conclut à l'annulation de la décision du 21 novembre 2017 et au rejet de la demande de permis. Il résulte de l'écriture du recourant qu'il conclut également à l'annulation de la décision de l'OACOT du 21 novembre 2016. Le recourant conteste l'octroi des dérogations. Il est d'avis que l'extension projetée, dès lors qu'elle est liée à une augmentation du cheptel, constitue un motif purement financier non susceptible de justifier l'octroi de celles-ci. Aux yeux du recourant, il n'est pas établi que l'exploitation puisse subsister à long terme. Le recourant invoque à cet égard d'une part que le rapport de l'OAN n'aborde pas cette question et, d'autre part, que l'intimé et l'intimée aujourd'hui déjà disposent de trop peu de terres en propriété. Il fait valoir que le projet, en raison notamment de ses volumes, porte atteinte au site et il réitère sa demande, déjà formulée en première instance, tendant à la consultation de la CPS⁴. Le recourant allègue finalement des immissions excessives s'agissant du bruit généré par les silos, par l'exploitation de l'étable (machines), par le trafic d'exploitation et par les animaux. Il réitère sa demande, déjà formulée en première instance, visant à la consultation du beco Economie bernoise (OEC⁵ à partir du 1^{er} mai 2019), ainsi qu'à la consultation d'un expert neutre pour ce qui est du bruit des animaux. A titre subsidiaire, le recourant requiert le prononcé d'une charge tendant à l'interdiction d'exploitation des silos entre 19 h et 7 h.

4. Dans sa prise de position du 11 janvier 2018, la commune déclare soutenir le projet. Elle expose avoir accepté les demandes de dérogation sur préavis de la commission de construction. Elle relève que le recourant, lors de l'achat de sa maison, a pris acte de l'emplacement en zone agricole et de certaines nuisances liées à l'exploitation toute proche. Elle précise que le recourant habite dans un autre canton depuis décembre 2016.

5. Dans leur réponse du 22 janvier 2018, l'intimé et l'intimée concluent au rejet du recours et à la confirmation du permis de construire. Ils font valoir notamment, que de pratique constante, les dérogations sont accordées plus généreusement en zone agricole qu'en zone à bâtir, lorsque l'octroi est nécessaire à assurer l'existence à long terme d'une exploitation. Ils ajoutent qu'un de leurs descendants reprendra l'exploitation, pour autant que les dérogations soient accordées. L'intimé et l'intimée estiment qu'il est possible de

⁴ Commission pour la protection des sites et du paysage

⁵ Office de l'économie du canton de Berne

vendre ou de mettre à bail ultérieurement l'exploitation, raison pour laquelle il n'y aurait pas lieu de douter que celle-ci puisse subsister à long terme. Ils sont d'avis que les constructions projetées sont peu visibles ou bien intégrées. Dès lors que les griefs du recourant à cet égard seraient manifestement injustifiés, il n'y aurait pas lieu de consulter la CPS. Selon l'intimé et l'intimée, il n'y aurait pas non plus lieu de consulter des instances compétentes en matière de bruit, car il serait notoire qu'en zone agricole, une étable et des silos ne peuvent pas engendrer des immissions excessives.

6. L'Office juridique (OJ), qui conduit les procédures de recours pour le compte de la TTE⁶, a invité le 7 mars 2018 diverses instances à prendre position au sujet du projet.

Dans son rapport du 18 avril 2018, l'OEC, anciennement beco (ci-après OEC/beco), a conclu à l'absence de nuisances sonores illicites s'agissant du bruit technique (silos, étable) et du bruit du trafic lié à l'exploitation. Par ailleurs, il a relevé que la demande de permis n'a pas été notifiée pour évaluation en matière de protection de l'air dans le cadre de la procédure d'octroi du permis et que le calcul de la distance minimum à cet égard ne figure pas au dossier.

Dans son rapport du 23 avril 2018, la CPS s'est déclarée favorable au projet.

Dans son rapport du 24 avril 2018, la FRI⁷ a émis des réserves, en lien avec la SAU⁸ limitée disponible sur l'exploitation, quant à la proportion élevée de fourrages à acheter et quant à la part importante d'engrais de ferme qui devraient être exportés. Par ailleurs, elle a considéré que les questions de la viabilité et de la rentabilité économique du projet devraient avoir été abordées de manière détaillée à l'aide d'un budget d'exploitation.

7. L'Office juridique a invité le 28 mai 2018 l'intimé et l'intimée à prendre position au sujet des questions soulevées par les rapports susmentionnés, et en particulier à produire un concept de gestion à long terme et un budget d'exploitation, ainsi que le calcul de la

⁶ art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, OO TTE, RSB 152.221.191

⁷ Fondation rurale interjurassienne

⁸ surface agricole utile

distance minimum en matière de protection de l'air. L'Office juridique a aussi prié la Police cantonale (POCA), Service spécialisé Acoustique du bruit / technique laser, de produire un rapport sur le bruit de comportement des animaux.

Dans son rapport du 16 juillet 2018, la POCA a abouti à la conclusion que le projet génère tout au plus des dérangements minimes. Il a ajouté qu'il "faut porter une grande attention" à la taille et aux caractéristiques des cloches et sonnaillles et qu'il faut y renoncer "lors du pâturage à proximité immédiate, surtout la nuit".

L'intimé et l'intimée ont produit le 31 août 2018 une expertise, datée du 9 août 2018, émanant d'un ingénieur en agronomie.

8. L'Office juridique a invité le 12 septembre 2018 la FRI à prendre position au sujet de l'expertise du 9 août 2018. Il a aussi prié l'OEC/beco de produire un rapport sur la protection de l'air (étable et silos).

Dans son rapport du 12 octobre 2018, l'OEC/beco a abouti à la conclusion que le projet répond aux exigences légales en matière de protection de l'air. Concernant les émissions d'ammoniac, l'OEC/beco a relevé que les autorités compétentes bernoises sont chargées de n'autoriser que des nouveaux réservoirs de stockage des engrais de ferme liquides qui disposent d'une couverture efficace.

Dans son rapport du 15 octobre 2018, la FRI ne remet pas en cause le bien-fondé de l'augmentation du cheptel telle que prévue. Elle relève par contre des lacunes concernant la subsistance à long terme de l'exploitation dans le cadre familial. Elle estime de plus que, d'un point de vue économique, l'exploitation n'est pas viable à long terme, notamment au regard du faible montant annoncé au titre de revenu agricole annuel.

9. L'Office juridique a invité le 6 novembre 2018 l'intimé et l'intimée à prendre position au sujet des questions soulevées par la FRI dans son rapport du 15 octobre 2018 et à compléter certains points de l'expertise du 9 août 2018.

L'intimé et l'intimée ont produit le 18 janvier 2019 une expertise complémentaire, datée du 17 janvier 2019, émanant du même ingénieur en agronomie. Cette expertise se prononce sur les questions et compléments susmentionnés. L'expert a de plus apporté une correction comptable au budget d'exploitation annexé à la première expertise.

10. L'Office juridique a une nouvelle fois invité l'intimé et l'intimée, en date du 24 janvier 2019, à apporter des précisions et adaptations. Ils se sont exécutés en date du 8 février 2019, en produisant en outre une version corrigée de l'expertise complémentaire, nouvellement datée du 30 janvier 2019.

11. Le 13 février 2019, l'Office juridique a lui-même apporté une correction à l'expertise complémentaire rectifiée du 30 janvier 2019. Il a de plus invité la FRI, sur la base des nouveaux documents produits, à donner son appréciation quant à la prévisibilité que l'exploitation puisse subsister à long terme.

Selon le rapport de la FRI du 19 février 2019, il apparaît que l'exploitation pourra subsister au moins dix années, c'est-à-dire tant que l'intimée touche les paiements directs. Au-delà, compte tenu du montant du revenu agricole, la FRI est d'avis qu'une future reprise pourrait ne pas être viable suivant les conditions de reprise et la capacité financière du futur repreneur.

12. Le 5 mars 2019, l'intimé et l'intimée ont produit un contrat d'apprentissage agricole concernant leur fils G._____.

13. Le 21 mars 2019, la préfecture a expressément renoncé à produire des observations finales. Le 25 mars et le 28 mars 2019 respectivement, le recourant d'une part, l'intimé et l'intimée d'autre part ont produit des observations finales.

14. En date du 17 avril 2019, l'intimé et l'intimée ont produit une prise de position spontanée au sujet des observations finales du recourant. Par écriture du 15 mai 2019, le recou-

rant a exercé son droit d'être entendu en prenant position au sujet de l'écriture du 17 avril 2019.

II. Considérants

1. Recevabilité

Le recours porte sur une décision globale au sens de l'article 9 LCoord⁹. Conformément à l'art. 11, al. 1 LCoord, une telle décision ne peut être attaquée – indépendamment des griefs invoqués – que par la voie de recours admise en procédure directrice. La procédure directrice est en l'occurrence la procédure d'octroi du permis de construire (art. 5 al. 1 LCoord). En vertu de l'art. 40 al. 1 LC¹⁰, les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. Le recourant, propriétaire de la parcelle n° K._____, se trouve dans un rapport de voisinage immédiat par rapport au projet contesté. Par conséquent, il est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt personnel et digne de protection à la modification ou à l'annulation de celle-ci. A cet égard, il a donc qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC en relation avec art. 35 al. 2 let. a LC). Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme.

2. Conformité à l'affectation de la zone

Les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a al. 1 LAT¹¹). Ces notions sont précisées à l'art. 34 OAT¹². En particulier, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol et qui sont utilisées pour la production de denrées se prêtant à la consommation et à la

⁹ loi de coordination du 21 mars 1994, LCoord, RSB 724.1

¹⁰ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

¹¹ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

¹² ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT, RS 700.1

transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (art. 34 al. 1 OAT).

Sont considérées comme tributaires du sol les grandes cultures et les cultures maraîchères dans leurs formes traditionnelles ainsi que la production de lait et de viande sur les propres terres de l'exploitation et à partir de celles-ci; la garde d'animaux de rente est tributaire du sol si le fourrage servant à l'alimentation des bêtes est produit pour l'essentiel sur les propres terres, autrement dit si la majeure partie du fourrage provient effectivement de l'exploitation elle-même.¹³ La pratique n'exige pas une dépendance totale de l'exploitation à l'égard du sol; cela serait irréaliste car il est toujours nécessaire d'acheter certains produits en complément. C'est pourquoi la conformité à l'affectation de la zone est aussi reconnue aux constructions et installations si la production est "principalement" ou "de façon prépondérante" tributaire du sol. Une appréciation globale doit être faite sur la base du concept de gestion à long terme.¹⁴ Il n'y a pas de valeurs standard applicables – contrairement à la réglementation relative au développement interne (art. 36 OAT).¹⁵

Dans tous les cas, une autorisation de construire ne peut être délivrée pour ces constructions et installations que si trois conditions sont réunies cumulativement: la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (art. 34 al. 4 let. a OAT), aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 let. b OAT) et il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). Par conséquent, il ne suffit pas qu'une construction ou une installation en soi remplisse un but agricole pour que la conformité à la zone soit donnée.¹⁶

En vertu du principe de la nécessité, la construction ou l'installation doit être, selon des critères objectifs, indispensable à l'exploitation agricole.¹⁷ La notion de nécessité coïncide

¹³ ATF 133 II 370, consid. 4.2; Office fédéral du développement territorial ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire 2001. Critères de la marge brute et de la matière sèche au sens de l'article 36 OAT, p. 10

¹⁴ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 31 et 33

¹⁵ ATF 133 II 370, consid. 4.3 à 4.5; Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome II, Berne 2017, art. 80 n. 11

¹⁶ décision de la TTE OJ n° 110/2010/176 du 9 mars 2011, consid. 3a et citation

¹⁷ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 4; Office fédéral du développement territorial ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire 2001. Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, p. 31

largement avec celle d'implantation imposée par la destination de la construction ou de l'installation au sens de l'art. 24 let. a LAT: certes, les constructions ou installations nécessaires à une exploitation agricole n'auront pas besoin d'une dérogation, toutefois il s'agit de démontrer, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, que leur emplacement, leurs dimensions et leur conception répondent à un besoin objectivement fondé.¹⁸ Une construction ou une installation agricole sera réputée conforme à la zone si, suivant des principes d'exploitation judicieux et usuels dans le contexte considéré, elle est utilisée directement pour la production agricole.¹⁹ Les représentations subjectives et souhaits des exploitants et exploitantes ne sont pas pris en compte, pas plus que les motifs d'opportunité et de confort personnel.²⁰ La nécessité objective d'un nouveau bâtiment n'est pas donnée si un bâtiment existant, quitte à le transformer, serait utilisable pour le but projeté. Si tel n'est pas le cas, l'agriculteur ou l'agricultrice n'est cependant pas libre de choisir l'emplacement du nouveau bâtiment. Aux fins du maintien de la zone agricole autant que possible libre de toute construction, l'implantation projetée doit être objectivement nécessaire.²¹ Non seulement l'agriculteur ou l'agricultrice doit établir qu'il ou elle a un intérêt digne de protection à cette implantation. Mais encore faut-il, après pondération de tous les intérêts en présence, qu'aucun autre emplacement n'apparaisse plus approprié.²² Les critères à considérer dans le choix de l'implantation sont notamment: l'exploitation rationnelle du sol (en particulier l'implantation doit être adaptée à la culture d'entreprise et ne pas entraver l'exploitation mécanisée), l'équipement existant, la protection de la nature, des sites et du paysage, le maintien de suffisamment de surfaces d'assolement ainsi que, le cas échéant, la protection contre les immissions.²³ Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés autant que possible.²⁴ Ce principe de concentration tend également à protéger un intérêt privé, celui de la facilité d'exploitation.²⁵

¹⁸ Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 24 n. 7; Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 536

¹⁹ Waldmann / Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 16a n. 23

²⁰ décision de la TTE OJ n° 110/2012/138, consid. 2d; n°110/2007/19, consid. 4a

²¹ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 46

²² arrêt du TF 1C_565/2008 du 19 juin 2009, consid. 2

²³ arrêt du TF 1C_567/2015 du 29 août 2016, consid. 6.1; Zaugg / Ludwig, art. 80 n. 16

²⁴ arrêt du TF 1C_74/2016 du 12 septembre 2016, consid. 2.1

²⁵ arrêt du TF 1C_567/2015 du 29 août 2016, consid. 6.2

Par ailleurs, ne sont nécessaires au sens de l'art. 34 al. 4 let. a OAT que les bâtiments qui ne sont pas surdimensionnés. Cette exigence découle une fois encore de l'objectif de maintenir autant que possible la zone agricole libre de toute construction. L'examen requiert l'avis du service agricole compétent.²⁶ Finalement, un bâtiment d'exploitation doit être voué à des tâches objectivement indispensables: hébergement des animaux, rangement des machines, autres équipements liés à l'exploitation. Concrètement, il s'agit avant tout des étables, granges, silos, remises, tunnels et films en plastique, clôtures, installations d'équipement et autres constructions du même genre, pour autant qu'elles servent au mode de production défini.²⁷

Les constructions et installations ne sont nécessaires en termes d'exploitation que lorsqu'il est prévisible que le domaine agricole pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). Dans l'optique du maintien de la zone agricole en grande partie libre de toute construction, ce qui est voué à ne pas durer et à perdre son utilité à brève échéance ne devrait pas pouvoir être construit. Le versement de paiements directs (c'est-à-dire le fait d'atteindre la valeur UMOS²⁸ donnant droit à des paiements directs) ne suffit pas pour conclure à l'existence d'une exploitation agricole viable à long terme selon toute vraisemblance. En cas de doute, un concept de gestion à long terme permet une appréciation globale.²⁹ La viabilité à long terme dépend notamment de la rentabilité économique, c'est-à-dire que l'exploitation doit être gérée dans le but de réaliser en permanence un revenu significatif. Cette exigence sert à faire la distinction avec les constructions et installations destinées à l'agriculture de loisir, laquelle n'est pas conforme à la zone agricole³⁰ La rentabilité économique doit à tout le moins apparaître comme plausible.³¹

Finalement, aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer à la construction ou à l'installation. Les intérêts à prendre en considération résultent notamment des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT, par exemple la protection du paysage, des biotopes et des sites, ainsi que la préservation de suffisamment de bonnes terres cultivables. L'art. 34 al. 4 let. b OAT prescrit donc pour les bâtiments conformes à l'affectation de la zone une pesée

²⁶ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 47

²⁷ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 48

²⁸ unité de main-d'œuvre standard

²⁹ Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 45

³⁰ ATF 133 II 370, consid. 5; Zaugg / Ludwig, art. 80 n. 11a

³¹ arrêt du TF 1C_517/2014 du 9 mars 2016, en partic. consid. 4

globale des intérêts dans la même mesure que celle qui est exigée pour les autorisations exceptionnelles requises hors de la zone à bâtir.³² Toutefois cette pesée ne s'impose que si d'emblée le projet ne doit pas être refusé sur la base d'autres dispositions du droit fédéral (notamment protection de l'environnement) ou du droit cantonal (p. ex. protection du paysage).³³

Le cas échéant, la pesée des intérêts est partie intégrante de l'examen de la conformité à la zone et relève de la compétence de l'autorité qui tranche au sujet de la conformité à la zone, c'est-à-dire, en première instance, de l'OACOT (art. 84 al. 1 LC et art. 108a OC³⁴).

3. Production tribulaire du sol

a) En 1993, la préfecture avait octroyé deux permis de construire distincts sur la même parcelle n° D._____ (sise en zone agricole et non encore morcelée) du ban de Lamboing: l'un pour la construction d'un rural (aujourd'hui sur parc. n° E._____, soit étable dans la partie sud et grange dans la partie nord) et l'autre pour la construction de deux maisons familiales jumelées (aujourd'hui sises sur les parc. n°s J._____ et K._____ respectivement). Les villas étaient destinées aux deux agriculteurs d'alors, qui géraient l'exploitation en copropriété. Le recourant est devenu propriétaire de la parcelle n° K._____ en 1996.³⁵ En 1998, l'exploitation ayant entretemps changé de main, la commune avait délivré au successeur un permis pour la construction d'un abri à machines agricoles (aujourd'hui bâtiment H._____ a) sur la parcelle n° E._____. Ce même exploitant avait encore obtenu en 2004 un permis de construire pour l'aménagement d'une chambre-vestiaire, douche et WC dans la partie grange du rural H._____ ainsi que pour l'installation d'un escalier métallique sur la façade est. Finalement, il avait installé en 2006 un système automatique pour sortir le fourrage des silos; étant donné que les silos étaient sis à l'intérieur de la grange et que les nouveaux tuyaux de sortie remplaçaient des tuyaux plus volumineux, la commune avait constaté que ces travaux étaient exemptés de l'octroi d'un permis de construire.³⁶

³² Ruch / Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 56

³³ Zaugg / Ludwig, art. 80 n. 15 let. c et jurisprudence citée; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, n. 535

³⁴ ordonnance sur les constructions du 6 mars 1985, OC, RSB 721.1

³⁵ cf. décision de la TTE OJ n° 120/2001/22 du 5 septembre 2002

³⁶ dossier préfectoral, p. 225 à 232 et 239

L'intimé et l'intimée, désormais propriétaires de l'exploitation, ont obtenu le 15 novembre 2007 un permis de construire pour la construction d'un silo d'un diamètre de 5,12 m et d'une hauteur de 16,66 m au sud du rural. A cet égard, la commune a octroyé une dérogation relative à la hauteur des bâtiments.

b) C'est l'intimée qui gère l'exploitation, l'intimé étant à la retraite. Un fils (1991) et une fille (1988) travaillent également sur l'exploitation. Au 9 août 2018, la SAU se monte à 37,25 ha, soit 25,82 ha en propriété et 11,43 ha en bail à ferme. S'y ajoutent 3,77 ha (càd 377 ares) pris à bail selon contrat du 20 décembre 2018 pour une durée minimale de 6 ans. Au 1^{er} janvier 2018, l'exploitation détient 41 vaches laitières, 3 génisses, 15 veaux et 2 chevaux.³⁷ L'actuelle étable ne répond plus aux normes applicables en matière de protection des animaux, ainsi que l'a constaté le Service vétérinaire par décision du 18 novembre 2015. Toutefois, d'après une visite effectuée par ce service le 1^{er} novembre 2018, il y avait lieu de remédier à certains manquements indépendamment de la construction d'une nouvelle étable afin d'éviter que les animaux se blessent (redresser et fixer les bat-flanc des logettes, remplacer ceux qui manquent, couvrir le sol d'une épaisse couche de litière, corriger la disposition des abreuvoirs). De plus, les vaches détenues présentaient une hauteur au garrot supérieure à ce que permet la configuration de l'actuelle étable.

Selon le rapport de l'OAN du 16 mars 2016 et d'après les plans du projet, la partie étable du rural doit être démolie pour la construction d'une nouvelle étable ainsi que d'une surface à titre de hangar à machines. La nouvelle étable pourra accueillir dans des logettes 59 vaches laitières et 12 vaches taries (soit une augmentation du cheptel à 71 vaches), ainsi que, dans des box, jusqu'à 30 génisses d'élevage, un taureau et 44 veaux à l'engrais;³⁸ s'ajoutent un box de mise bas et une aire d'attente. Une partie de la grange existante, côté est, reste non modifiée. Quant à l'autre, côté ouest, elle accueillera de nouvelles affectations: salle de traite pour 16 vaches, salle technique, bureau, toilette et atelier (pour l'entreposage des produits de nettoyage des installations de traite ainsi que des habits et des bottes) au rez-de-chaussée; local de surveillance avec douche et WC, utilisable également comme coin repas au 1^{er} étage; installation d'une pompe à chaleur au 2^e étage.

³⁷ expertise du 9 août 2018, annexes 1 et 2

³⁸ expertise du 9 août 2018, p. 8

Une nouvelle fosse à purin d'environ 740 m³, couverte de caillebotis, et servant d'aire d'exercice, sera aménagée le long de la façade ouest de la nouvelle étable. Le silo existant doit être déplacé au nord de la grange, étant donné que son implantation actuelle sera occupée par la future étable. Il sera rehaussé de deux anneaux pour atteindre une hauteur de 19,45 m.³⁹ Un deuxième silo de mêmes dimensions (hauteur 19,45 m; diamètre 5,12 m) doit être construit à proximité immédiate.

c) Il résulte de ce qui précède que les constructions et installations projetées sont vouées à des tâches objectivement indispensables à l'exploitation agricole (garde des animaux de rente, stockage de la nourriture qui leur est destinée, rangement des machines). Le but agricole est évident.

d) La production doit en outre être de façon prépondérante tributaire du sol, autrement dit la majeure partie des fourrages doit être produite sur l'exploitation. En l'occurrence, si le cheptel est augmenté comme projeté, la SAU disponible couvrirait environ 75 % des besoins fourragers (nouveau bail à ferme pour 3,77 ha compris), le reste devant être acheté. Ainsi que le relève la FRI dans son rapport du 15 octobre 2018, d'un point de vue purement mathématique, la majeure partie est atteinte dès lors que plus de 50 % des fourrages sont produits sur l'exploitation. La FRI estime toutefois que la part importante de fourrages à acheter en l'espèce pose question. Elle expose que même si cette pratique peut être pertinente sous certains aspects (p. ex. rentabilité économique), elle va à l'encontre de la politique agricole actuelle, qui tend toujours plus vers une autonomie fourragère des exploitations. La FRI conclut cependant que les agriculteurs sont des entrepreneurs et que, par conséquent, les risques inhérents à leurs choix leur incombent pleinement.

Il résulte de ce qui précède qu'environ un quart des besoins fourragers ne seront pas couverts par l'exploitation. Bien que non négligeable, cette proportion ne remet pas en question la notion de majeure partie devant être couverte par l'exploitation. Les tendances de la politique agricole sont un optimum vers lequel tendre; elles présentent aussi des avantages pour les agriculteurs et les agricultrices, dès lors qu'elles sont souvent accompagnées de contributions financières. En l'occurrence, le programme de la Confédération PLVH⁴⁰ mentionné par la FRI vise surtout à encourager l'utilisation des fourrages provenant de prairies

³⁹ dossier préfectoral, p. 297

⁴⁰ production de lait et de viande à partir des herbages

et de pâturages au détriment des aliments concentrés.⁴¹ Le concept d'exploitation de l'intimé et de l'intimée part du principe que le manque d'environ un quart sera compensé sous forme de foin et de regain.⁴² Toutefois, si la stratégie choisie par l'intimé et l'intimée surprend, selon les termes de la FRI, on ne peut pas en conclure que la production, sur l'exploitation agrandie conformément au projet, ne serait plus tributaire du sol.

e) L'emplacement de la nouvelle étable ne prête pas à discussion. La nouvelle étable prendra place sur l'implantation de l'actuelle et dans le prolongement de celle-ci. Les silos seront positionnés entre deux bâtiments d'exploitation déjà existants, à savoir la grange maintenue et le hangar n° 6a. Etant donné que toutes les constructions et installations sont regroupées au mieux, le principe de la concentration est respecté.

f) Sur le principe, il ne fait donc pas de doutes que les constructions et installations projetées sont conformes à la zone agricole. Les autres critères sont abordés dans les considérants qui suivent.

4. Dimensions

a) L'actuelle étable doit être adaptée, respectivement reconstruite pour correspondre aux normes en matière de protection des animaux. L'intimé et l'intimée saisissent cette occasion pour agrandir le cheptel. Les dimensions de la nouvelle étable et des silos sont déterminées notamment par la taille de celui-ci. Le recourant reproche une augmentation excessive de celui-ci, il fait valoir qu'elle constitue un motif purement financier.

Le cheptel passera de 41 à 71 vaches laitières et de 18 à 74 têtes de jeune bétail, à raison d'environ 1 veau par vache et par année. Le jeune bétail sera composé de 30 veaux d'élevage (femelles pour le renouvellement des laitières) et de 44 veaux à l'engrais (production de viande). Toutefois, les génisses d'élevage âgées de plus de 3 mois ne seront pas détenuées sur l'exploitation, elles n'y retourneront que pour leur premier vêlage. Compte tenu de

⁴¹ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/produktionssystembeitraege/beitrag-fuer-graslandbasierte-milch--und-fleischproduktion.html>

⁴² expertise du 9 août 2018, ch. 4.3.1.3

ces absences, le troupeau de veaux d'élevage se montera en moyenne à 15 têtes. La totalité du cheptel représente 77,21 UGB⁴³ y compris le taureau.

Dans son rapport du 24 avril 2018 (ch. 2 et 3), la FRI estime que le prix actuel du lait destiné à l'industrie est bas et pourrait encore diminuer ces prochaines années. Elle est d'avis que cette évolution impliquera pour des raisons de compétitivité une augmentation de la taille des exploitations et de leurs structures. Dans ce contexte, dès lors que l'exploitation s'oriente vers la production de lait d'industrie, elle cherche logiquement, d'après la FRI, à s'adapter aux conditions du marché. La FRI conclut que "bien qu'un cheptel d'environ 100 UGB soit au-dessus de la moyenne actuelle des exploitations de la région, un tel troupeau ne nous paraît pas disproportionné". Il faut relever ici que l'expertise du 9 août 2018 produite par l'intimée et l'intimé a corrigé à la baisse la valeur de 100 UGB au regard du procédé susmentionné consistant à déléguer l'élevage des génisses à une exploitation spécialisée en la matière. Par conséquent, l'appréciation de la FRI selon laquelle le troupeau n'est pas disproportionné vaut à plus forte raison pour un cheptel de quelque 77 UGB. La FRI l'a d'ailleurs confirmé dans son rapport du 15 octobre 2018, en notant que sur le territoire interjurassien, la statistique montrait une moyenne de 52 bovins par exploitation; sachant qu'il s'agit d'une moyenne et que certaines exploitations ne détiennent pas de bovins, le chiffre de 77,21 UGB n'est pas disproportionné aux yeux de la FRI. La TTE n'a pas de raison de douter de cette appréciation.

La FRI relève par ailleurs dans son rapport du 24 avril 2018 (ch. 2) que la production laitière est à mettre en lien avec la SAU disponible pour l'exploitation. Elle expose que la localité de Lamboing étant située en zone de montagne ⁴⁴, une charge en bétail de 1,4 UGBF⁴⁵/ha est admissible sans devoir apporter la preuve que le bilan de fumure global de l'exploitation est équilibré. La FRI ajoute que, bien qu'il soit possible d'aller au-delà de cette valeur, celle-ci correspond à une utilisation mesurée du sol; en tenant compte de cette valeur, l'exploitation devrait disposer d'une SAU de 71 ha environ pour intégrer le projet envisagé – ou plutôt environ 57 ha en prenant comme base 77 UGB.

⁴³ unité de gros bétail

⁴⁴ cf. ordonnance sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (ordonnance sur les zones agricoles) du 7 décembre 1998, RS 912.1

⁴⁵ unité de gros bétail-fumure

Selon l'art. 13 al. 1 OPD⁴⁶, les cycles des éléments fertilisants doivent être aussi fermés que possible; le bilan de fumure doit montrer que les apports en phosphore et en azote ne sont pas excédentaires. Aux termes de l'annexe 1, ch. 2.1.9, OPD, les exploitations qui n'importent pas d'engrais azotés ou phosphorés sont dispensées du calcul de l'équilibre de la fumure dans l'ensemble de l'exploitation si la charge en bétail par hectare de surface fertilisable ne dépasse pas 1,4 UGBF/ha dans la zone de montagne I. En l'occurrence, d'après l'expertise du 9 août 2018 (p. 13), le nombre d'UGBF sur l'exploitation se montera à 79,55, ce qui représente une charge en bétail de 2,14 UGBF/ha si la SAU est de 37 ha, ou plutôt de 1,94 UGBF/ha en considérant la prise à bail de 3,77 ha supplémentaires (cf. consid. 3b ci-dessus). De fait, la charge en bétail atteindra quasiment la valeur applicable pour les exploitations de plaine (2 UGBF). La SAU nécessaire devrait atteindre environ 57 ha alors que l'exploitation n'en compte que 41,02. Cet excédent de bétail, respectivement ce déficit de SAU, est passé de 53% à 39% grâce à la prise à bail de 3,77 ha supplémentaires. Toujours selon l'expertise du 9 août 2018 (p. 13 et 23), l'intimé et l'intimée devront conclure des contrats de reprise d'engrais de ferme pour 27 UGBF (22 UGBF depuis la prise à bail supplémentaire) pour écouler cet excédent s'ils ne veulent pas courir le risque de voir leurs paiements directs réduits ou supprimés. L'expert précise qu'à sa connaissance, l'intimé et l'intimée n'ont pas encore entrepris de démarches à cet égard. Il précise toutefois que la conclusion de tels contrats n'est pas problématique, dès lors que la demande émanant notamment d'exploitations maraîchères sises dans le Seeland est réelle. La FRI dans son rapport du 15 octobre 2018 confirme que la vente d'engrais de ferme est courante entre agriculteurs, ceux ne détenant pas de bétail étant demandeurs. Elle relève toutefois que le rayon dans lequel les engrais de ferme doivent être exportés est à prendre en considération, de même que le nombre d'agriculteurs et agricultrices à trouver; en effet, plus la distance entre exploitations productrices et exploitations utilisatrices est grande, plus les coûts de transports seront importants. Dans le cas présent, la part importante des engrais de ferme à exporter interpelle la FRI, aussi bien d'un point de vue économique qu'écologique.

La part d'éléments fertilisants qui devront être exportés représente plus du tiers des engrais produits par l'exploitation en prenant en compte les valeurs actuellement projetées. Si cette part est certes non négligeable, il faut considérer comme plausible que la nécessité d'exporter et les inconvénients écologiques y relatifs (transports) ne soient que temporaires

⁴⁶ ordonnance fédérale du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture, OPC, RS 910.13

(cf. aussi expertise du 9 août 2018, p. 23). En vertu du phénomène d'abandon d'exploitations agricoles, permettant à celles qui restent de reprendre la SAU ainsi libérée⁴⁷, l'acquisition en propriété ou en fermage de parcelles supplémentaires par l'intimé et l'intimée apparaît probable dans le futur. Elle aurait pour effet la diminution non seulement de la part de fertilisants à exporter, mais encore de la part de fourrage à acheter. Il est compréhensible que l'intimé et l'intimée n'aient pas encore entrepris toutes les démarches à cet égard. D'une part, la durée de la procédure de permis de construire étant par nature incertaine au regard notamment des voies de droit, on ne peut raisonnablement exiger d'emblée la conclusion de tous les contrats. D'autre part, la conclusion de baux à ferme agricoles n'exige aucune forme et peut donc être concrétisée rapidement; la forme orale est valable, ce notamment dans le but de faciliter la conclusion.⁴⁸ En tous les cas, la FRI considère que la taille du troupeau n'est pas disproportionnée. C'est sur la base de cette appréciation qu'il y a lieu d'examiner le dimensionnement des constructions et installations projetées.

b) L'étable actuelle mesure 30 m x 25 m à quoi s'ajoute une aire d'exercice (30 m x 4 m). Les dimensions projetées sont les suivantes. Nouvelle étable: 63,57 m x 27,09 m; aire d'exercice pour vaches: 65,57 m x 4,35 m; aire d'exercice pour jeune bétail: 20,96 m x 4,30 m.

Les dimensions minimales des bâtiments affectés à la détention des animaux sont régies par la législation en matière de protection des animaux. En plus de ces dispositions impératives, les agriculteurs et agricultrices ont la possibilité de participer à des programmes éthologiques pour lesquels ils et elles peuvent recevoir des contributions financières. Ainsi que le relève la FRI à juste titre dans son rapport du 15 octobre 2018, ch. 2, il paraît évident que les constructions nouvelles satisfassent à ces normes. En particulier, le système de sorties régulières en plein air (SRPA) selon l'art. 75 OPD implique le respect de certaines exigences s'agissant des dimensions des aires de repos, d'alimentation et d'exercice, qui sont définies à l'annexe 6, lettre B, ch. 2.7, OPD.⁴⁹ Sur cette base, la FRI a calculé les surfaces minimales exigées pour le programme SRPA et les a comparées avec les surfaces projetées.

⁴⁷ VLP-ASPAN, rapport d'activité 2017, p. 5

⁴⁸ message du 11 novembre 1981 concernant la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA), Feuille fédérale 1982 I 269, spéc. 283

⁴⁹ Selon "Der Bund" du 4 mai 2019 ("Kühe in Bewegung"), 85 % des vaches laitières en Suisse sont détenues conformément aux normes SRPA.

S'agissant du bétail laitier (71 vaches), la surface minimale se monte à 954 m², aire d'attente⁵⁰ et box de mise-bas⁵¹ (tous deux obligatoires) compris, – dont 177,5 m² au moins non couverts. Les normes de passage pour le bétail (notamment lorsque celui-ci doit se croiser dans un couloir) doivent en outre être respectées et les surfaces de bâtiment augmentées en conséquence. Selon les plans, la surface totale prévue pour les vaches laitières est de 1'237 m² (y compris les couloirs), dont 231 m² non couverts. Comparés au 954 m² minimaux (qui ne comportent pas les places d'affouragement pour concentrés et les passages), la FRI conclut que les surfaces envisagées lui semblent en adéquation avec les besoins. La TTE peut se rallier à ce résultat, ce d'autant plus que la surface minimale se monte en réalité à 964 m² (sans les couloirs), la surface destinée au taureau ayant été omise dans le calcul ci-dessus. A cela s'ajoute que le parcours de sortie à raison de 231 m² est déterminé par les dimensions de la nouvelle fosse à purin puisqu'il se trouve au dessus de celle-ci; or la fosse ne dépasse pas les dimensions nécessaires.⁵²

Pour ce qui est des génisses d'élevage, sur la base d'un nombre de 15 têtes en moyenne âgées de moins de 3 mois, la FRI relève que la surface SRPA nécessaire serait de 52,5 m², alors que selon les plans, la surface projetée atteint 113,2 m². Cette comparaison montre donc un excédent d'environ 60 m². La TTE constate toutefois que l'excédent concerne avant tout la surface non couverte. En effet, la surface non couverte minimale serait de 15 m² alors que selon les plans elle se monte à environ 70 m². En comparant seulement les surfaces couvertes, donc situées à l'intérieur de l'étable projetée, le minimum SRPA est de 37,5 m², quant au projet il s'élève à 43,2 m². A cet égard, la différence est minime.

Finalement, concernant les veaux à l'engrais (44 par année), la surface SRPA nécessaire serait de 27,4 m² alors que la surface projetée se monte à 113,2 m². L'excédent atteindrait donc environ 86 m², réparti de la façon suivante: excédent de 23,8 m² pour ce qui est de la surface intérieure, et de 62 m² pour ce qui est de la surface extérieure (minimum SRPA non couverts: 8 m² / aire extérieure projetée: environ 70 m²). Ici encore l'excédent concerne surtout les surfaces extérieures. Celles-ci n'exercent en l'occurrence que peu d'impact sur l'occupation du sol, car elles sont situées à proximité de la grange existante.

⁵⁰ pour regrouper le bétail en vue de la traite

⁵¹ pour séparer du reste du troupeau les vaches laitières prêtes à vêler

⁵² rapport de l'Office des eaux et des déchets du 12 août 2016, dossier préfectoral p. 406

c) Il convient ensuite d'examiner les dimensions relatives au stockage des fourrages (ensilage et fourrage sec) ainsi que de la litière.

Dans son rapport du 24 avril 2018, la FRI a procédé à une estimation des besoins de stockage en fourrage pour 79 vaches laitières. Entretemps, l'expertise du 9 août 2018 produite par l'intimée et l'intimé a corrigé à la baisse cette valeur au motif que le projet ne compte en réalité que 71 logettes occupées en permanence par des vaches laitières. Notamment, les quatre logettes situées dans le box de mise-bas ne sont utilisées que sporadiquement. Quant au surplus, il s'agit de la surface destinée au taureau.⁵³ Dans son rapport du 15 octobre 2018 (ch. 2), la FRI a considéré la quantification du cheptel opérée par l'expertise comme étant plausible. En adaptant le calcul effectué par la FRI dans son rapport du 24 avril 2018 à un cheptel laitier de 71 têtes, on obtient les valeurs suivantes. Pour une ration mélangée comprenant un tiers d'ensilage d'herbe, un tiers d'ensilage de maïs et un tiers de fourrage sec, le volume nécessaire d'ensilage se monte à 870 m³ (herbe env. 510 m³ et maïs env. 360 m³). Cette valeur ne prend pas en compte les besoins en fourrage du jeune bétail (et du taureau) ni les pertes potentielles lors du stockage, de l'ordre de 5% à 15%. Or les silos projetés ont une contenance nette de 400 m³ chacun, soit 800 m³ au total. En conclusion, les silos projetés ne permettront pas de contenir l'ensemble du fourrage nécessaire pour toute l'année. L'ensilage complémentaire se fait notamment sous forme de balles rondes, stockées sur l'aire d'exploitation comme c'est déjà le cas actuellement.⁵⁴ Les raisonnements et calculs de la FRI (en tenant compte de la rectification concernant la taille du cheptel) sont convaincants.

Au surplus, il faut relever que dans l'actuelle grange, la partie non modifiée située en face de la salle de traite projetée est destinée au stockage du fourrage sec à acheter ainsi que du regain. La paille, nécessaire avant tout à la litière des veaux, sera stockée principalement dans la partie désignée comme hangar (env. 40 m²) dans le bâtiment existant, soit au nord de la future salle de traite. La paille peut aussi être entreposée temporairement sur une partie du nouvel espace situé entre la grange actuelle et l'aire destinée aux veaux. Cependant, cet espace sera également occupé par des machines (cf. consid. suivant).⁵⁵

⁵³ expertise du 9 août 2018, p. 8

⁵⁴ cf. photo sur page de garde de l'expertise du 9 août 2018

⁵⁵ expertise du 9 août 2018, p. 10 s.

d) Le Tribunal fédéral (TF) a développé une jurisprudence s'agissant des surfaces destinées aux machines et outils agricoles. La Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART, anciennement FAT) a établi des normes pour la construction d'entrepôts, garages-ateliers, remises, etc. pour les besoins de l'exploitation agricole moderne, largement mécanisée.⁵⁶ Le TF a notamment considéré comme admissible de se référer à ces normes, précisant toutefois qu'il s'agissait d'un point de départ et qu'il était indispensable d'examiner les données concrètes de l'exploitation en question. L'exploitant ou l'exploitante doit donc produire la liste détaillée de ses machines, outils et autre matériel, ainsi qu'un concept de rangement. Il n'est possible de se passer de ces documents que si une instance spécialisée s'est rendu sur place aux fins d'examiner les besoins de l'exploitation. Seuls les machines, outils et matériels qui sont objectivement nécessaires à l'exploitant ou l'exploitante soi-même sont pris en considération pour la surface admissible. Autrement dit, les machines surnuméraires, hors d'usage ou dont la destination n'est pas agricole sont exclues.⁵⁷

D'après le rapport FAT n° 590/2002, la surface de hangar nécessaire à l'intérieur des bâtiments pour une exploitation de cultures fourragères comptant une SAU de 30 ha se monte à 546 m² et à 590 m² pour une SAU de 45 ha. Dans l'expertise du 9 août 2018, le besoin de surfaces est évalué à 646 m², à savoir la base de 546 m² à quoi s'ajoutent 65 m² pour deux tracteurs et deux voitures ainsi que 35 m² pour un atelier. Dans cette expertise, la place disponible à cet égard (429 m² au total) est recensée comme il suit: surface désignée comme hangar dans le nouveau bâtiment (env. 200 m²); surface située entre la grange actuelle et l'aire destinée aux veaux (env. 86 m²); hangar existant n° 6a (env. 143 m²).⁵⁸ L'expertise mentionne en outre que la partie restante dans la grange existante (env. 130 m²) doit également être affectée au remisage de machines et d'outils, dans la mesure où elle n'est pas occupée par les deux poneys.⁵⁹ Par conséquent, l'expertise part de l'idée d'un déficit de place par rapport aux normes FAT, déficit qu'elle qualifie toutefois de théorique étant donné que, d'une part, les machines coûteuses sont souvent détenues en commun et/ou par des professionnels, et que, d'autre part, les machines de la nouvelle

⁵⁶ rapport FAT n° 590/2002, Espace nécessaire pour les remises et les machines

⁵⁷ arrêt du TF 1C_429/2015 du 28 septembre 2016, consid. 4.2; 1C_567/2015 du 29 août 2016, consid. 4.3 ss

⁵⁸ expertise du 9 août 2018, p. 12

⁵⁹ expertise du 9 août 2018, p. 10, 11 et 23

génération sont multifonctionnelles.⁶⁰ Néanmoins, l'expertise mentionne aussi qu'une partie des machines devra être entreposée à l'extérieur.⁶¹

La FRI dans son rapport du 15 octobre 2018 (ch. 3 et annexe) a effectué un calcul concret de la surface nécessaire sur la base du plan de mécanisation tel qu'il figure dans l'expertise du 9 août 2018 (annexe 1, p. 8). Selon ce calcul, la surface nécessaire se monterait à 282 m², cette valeur ne comprenant toutefois pas la surface d'un atelier de mécanique pour l'entretien du parc machines. La FRI relève que le rapport FAT prend en compte l'ensemble des machines nécessaires à l'exploitation et représente une moyenne nationale. Elle ajoute qu'il est en effet possible de posséder des machines en commun, de faire faire des travaux par des tiers ou de participer à une communauté d'utilisation de machines agricoles, ce qui diminue les besoins en surfaces de rangement pour ses propres machines. Elle reconnaît par ailleurs que, bien que cela ne soit pas optimal pour la mécanisation de l'exploitation, il n'est pas interdit de laisser des machines à l'extérieur des bâtiments d'exploitation.

Dans la prise de position du 8 février 2019, l'expert a présenté un plan de mécanisation actualisé et, sur cette base, réévalué le besoin de surfaces à 514 m² sans l'atelier. Cette nouvelle évaluation n'a pas fait l'objet de critiques de la part de la FRI. Compte tenu de l'orientation industrielle donnée à l'exploitation par le projet de construction, le plan de mécanisation ne semble pas surfait.

Au vu des plans et de l'expertise, la surface de hangar à disposition pour les machines et outils se monte potentiellement à environ 529 m² (429 m² + 130 m², sous déduction d'env. 30 m correspondant vraisemblablement au compartiment pour les deux poneys). Elle répond en gros aux besoins avérés de 514 m² selon le plan de mécanisation actualisé. Compte tenu du caractère industriel que l'intimé et l'intimée choisissent de donner à leur exploitation, on peut partir de l'idée que cette surface est plausible. Ces chiffres restent en dessous des valeurs FAT, qui d'ailleurs prennent pour base une profondeur de bâtiment supérieure à celle des hangars respectivement existant et prévu par l'intimé et l'intimée (cf. tableau 2: 9,5 m). En particulier, la surface du hangar inclus dans le bâtiment à construire n'a qu'une profondeur de 7 m. Cette configuration est dans l'intérêt du principe du regroupement des constructions. On relèvera que le hangar n° 6a et/ou la surface restante dans l'actuelle grange peuvent le cas échéant alternativement servir à l'entreposage des balles

⁶⁰ expertise du 9 août 2018, p. 11

⁶¹ expertise du 9 août 2018, p. 23

de silage. En effet, l'actuel emplacement de celles-ci sera désormais occupé par les silos. Il faut préciser que les chiffres susmentionnés ne comprennent pas de surface réservée à l'atelier. Celui qui est désigné dans les plans (env. 24 m²) ne constitue pas un atelier de réparation mécanique, mais un lieu de dépôt des produits de nettoyage des installations de traite et des vêtements de travail.⁶² A ce stade, le projet ne prévoit pas d'atelier de réparation et d'entretien. Le choix d'une surface éventuelle à cet effet devra faire l'objet d'une demande de permis de construire, de sorte notamment à ce que la question du bruit soit examinée.

e) En définitive, on relève quelques dépassements dans les dimensions de certaines surfaces, mais ils sont tout compte fait moins importants qu'il n'y paraît. En particulier, pour ce qui est de la détention des animaux, l'excédent le plus important se rapporte à la surface destinée aux veaux à l'engrais. Or il faut relever que les espaces réservés aux deux types de veaux sont contigus. Cette configuration offre une certaine flexibilité en cas de nécessité (p. ex. retour non programmé des veaux mis en pension) ou en cas de modification du concept de gestion (cf. consid. 5g ci-dessus). En ce qui concerne les autres types de surfaces, un certain nombre d'entre elles, notamment celles qui sont déjà existantes, peuvent être considérées comme polyvalentes quant à leur affectation (entreposage de foin, de balles de silage, d'outils et machines). Finalement, la surface dévolue au parc machines n'est de loin pas surfaite. Globalement, il apparaît qu'aucune surface existante ou nouvelle ne restera véritablement inoccupée. Le TF admet que la construction d'un nouveau bâtiment agricole contienne une certaine réserve d'exploitation, à condition que l'activité future ne soit pas purement hypothétique.⁶³ A supposer qu'une disposition différente des espaces à l'intérieur du nouveau bâtiment permette éventuellement de gagner quelques mètres en longueur, cela ne changerait pas fondamentalement l'appréciation du projet sur le plan concret de l'occupation du sol ni sur le plan juridique. Quant à ses dimensions, le projet répond à la condition de la nécessité.

5. Pérennité de l'exploitation

a) La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles rentables et dont le maintien semble assuré à long terme. Il faut donc, outre le

⁶² rapport OAN du 16 mars 2016

⁶³ arrêt du TF 1C_565/2008 du 19 juin 2009, consid. 5.4

professionnalisme et le savoir-faire spécialisé que cette activité exige, l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, et cela dans une mesure économiquement significative. 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.⁶⁴ Autrement dit, la viabilité à long terme dépend notamment de la rentabilité économique, c'est-à-dire que l'exploitation doit être gérée dans le but de réaliser en permanence un revenu d'une certaine importance. Cette exigence sert à faire la distinction avec les constructions et installations destinées à l'agriculture de loisir, laquelle n'est pas conforme à la zone agricole⁶⁵.

La rentabilité économique doit à tout le moins apparaître comme plausible. Les bâtiments agricoles nécessitent souvent de gros investissements, qui peuvent grever de façon importante les finances de l'exploitation. Par ailleurs, l'évaluation de la subsistance à long terme est toujours liée à des incertitudes, dès lors que les conditions économiques mais également la situation personnelle de l'exploitant ou de l'exploitante peuvent se modifier à très court terme. Par conséquent, on ne peut pas exiger la preuve absolue de la subsistance à long terme, mais il faut au moins que sa plausibilité soit établie. Par contre, le renvoi à des valeurs standard et les prévisions d'ordre général ne suffisent pas. A tout le moins pour les projets d'une certaine importance, le requérant ou la requérante doit produire un concept d'exploitation (ou plan de gestion) qui fasse état des buts de production, des rendements attendus, des charges et du financement de l'investissement. Le droit fédéral ne prescrit pas la forme que doit revêtir le concept d'exploitation / plan de gestion. Celui-ci doit néanmoins contenir toutes les données permettant de conclure à ce que la pérennité de l'exploitation apparaisse comme plausible. Il n'est pas nécessaire que le plan de gestion fournisse des données précises sur tous les postes de la comptabilité d'exploitation. Une telle exigence serait peu praticable vu les incertitudes liées aux développements futurs, voire porteuse d'erreurs. Les éléments qui importent sont: les orientations et les moyens de production, les investissements prévus et la situation financière. Les données doivent être fiables. Il faut veiller à ne pas entrer exagérément dans le détail, sous peine de porter atteinte à la lisibilité du plan de gestion. L'appréciation de celui-ci incombe en premier lieu aux instances cantonales spécialisées, qui disposent des connaissances et de l'expérience nécessaires. Les tribunaux appelés à se prononcer s'obligent en règle générale à une certaine réserve: ils ne s'écartent pas de cette appréciation sans motifs perti-

⁶⁴ arrêt du TF 1C_221/2016 du 10 juillet 2017, consid. 5.3.1

⁶⁵ ATF 133 II 370, consid. 5; Zaugg / Ludwig, art. 80 n. 11a

nents, par exemple lorsque la crédibilité de celle-ci est sérieusement remise en question en raison de circonstances particulières.⁶⁶ Plus les incidences d'un projet sur le territoire sont importantes et permanentes, plus les exigences posées à la preuve de la pérennité sont élevées.⁶⁷

Selon le message du Conseil fédéral, le maintien à long terme s'entend en règle générale à raison de 15 à 25 ans environ, ce qui correspond à une génération.⁶⁸ Jusqu'à présent, le TF n'a pas vraiment remis en question cette durée. Pourtant, il a récemment admis que les projections financières peuvent courir sur une période plus courte sans pour autant que la subsistance soit forcément limitée à cette période, à condition toutefois que l'on n'ait pas de raisons de douter de la reproductibilité sur une durée plus longue des chiffres exposés.⁶⁹

b) Sur la base des données fournies par l'intimé et l'intimée, respectivement par l'expert qu'ils ont mandaté, on dégage les éléments principaux suivants.

La famille C._____ au complet se compose comme il suit: l'intimé (né en 1943), mari de l'exploitante; l'intimée (née en 1963), exploitante; ainsi que leurs enfants: L._____ (née en 1987), horticultrice, vit également sur l'exploitation; M._____ (née en 1988), au bénéfice d'une attestation professionnelle d'employée en intendance, aurait l'intention d'entreprendre la formation d'agricultrice à l'Inforama-Rütti à Zollikofen; G._____ (1991), sans formation, travaille sur l'exploitation de ses parents depuis qu'il a quitté l'école en 2010⁷⁰, va entreprendre la formation d'agriculteur dans une exploitation à Wädenswil, dans le canton de Zurich, à partir d'août 2019; N._____ (1993), installateur-électricien et O._____ (1995), spécialiste de vente. M._____ et G._____ sont employés sur l'exploitation, L._____ y travaille aussi à titre intérimaire en haute saison (récolte), ce que font également N._____ et O._____ si besoin est. Le projet fait passer l'exploitation de 2,049 UMOS à 4,292 UMOS (sans compter l'acquisition récente du fermage à raison de 3,77 ha, cf. consid. 3b ci-dessus).

⁶⁶ arrêt du TF 1C_517/2014 du 9 mars 2016, en partic. consid. 4

⁶⁷ décision du Conseil d'Etat argovien du 12 septembre 2001, publiée dans Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 2003/104 p. 157 ss, spéc. 160

⁶⁸ Message du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 1996 III p. 485 ss, spéc. 503

⁶⁹ arrêt du TF 1C_221/2016 du 10 juillet 2017, consid. 5.3.2

⁷⁰ rapport de l'OAN du 16 mars 2016

Les coûts de construction totaux se montent à 2,7 millions de francs. La totalité en est financée par les fonds propres de l'intimé et de l'intimée, provenant de la vente de terrain à bâtir à Wädenswil, lieu de leur précédent domicile.⁷¹ Le produit de cette vente a en outre permis d'amortir entièrement l'hypothèque préexistante sur l'immeuble de Lamboing, d'un montant de 727'000 fr.⁷²

Le revenu provenant de l'agriculture après construction de l'étable est évalué à 52'960 fr. Le montant initialement annoncé était de 39'271 fr., il a été rectifié par l'expert à la faveur de la correction d'une erreur comptable contenue dans la première expertise.⁷³ Au revenu provenant de l'agriculture s'ajoute la rente AVS de l'intimé à raison de 19'970 fr. Le revenu global annuel se monterait donc à 72'930 fr.

La consommation totale de la famille est évaluée à 87'588 fr. par an, ce montant se décompose comme il suit: 26'000 fr. de dépenses privées (électricité, eau, téléphone, loisirs, formation, etc.); 14'000 fr. pour l'alimentation (dont 7'300 fr. pour l'alimentation des enfants M. _____ et G. _____); 4'143 fr. à titre de consommation de biens en nature; 21'654 fr. d'assurances (sans cotisations AVS/AI/APG, qui sont comptabilisées sous "coûts du personnel" à raison de 1'500 fr.⁷⁴); 3'360 fr. de frais de voiture; 1'440 fr. d'amortissement de voiture; 4'049 fr. d'impôts; 6'794 fr. à titre de valeur locative; 6'147 fr. de frais divers (médecin, dentiste, etc.).⁷⁵ Sous déduction des frais d'alimentation des enfants M. _____ et G. _____ et des postes non monétaires (consommation en nature et valeur locative), la consommation privée à raison de 3 personnes (l'intimé, l'intimée et leur fille L. _____) se monte à 69'351 fr., soit 23'117 fr. par unité de consommation.⁷⁶

Dans l'expertise, l'évaluation des liquidités de l'exploitation est effectuée sur une période de 5 ans (application par analogie de l'art. 8 OAS⁷⁷, qui prescrit une planification sur "une pé-

⁷¹ expertise du 9 août 2018, p. 15

⁷² expertise du 9 août 2018, p. 17

⁷³ expertise complémentaire du 17 janvier 2019, p. 3

⁷⁴ expertise du 9 août 2018, annexe 1, p. 22

⁷⁵ expertise complémentaire du 17 janvier 2019, p. 1 s.

⁷⁶ prise de position du 8 février 2019 accompagnant l'expertise complémentaire rectifiée du 30 janvier 2019, p. 5 de la prise de position

⁷⁷ ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, OAS, RS 913.1

riode d'au moins cinq ans après l'octroi des aides à l'investissement").⁷⁸ Concrètement, les liquidités de l'exploitation augmentent en moyenne d'environ 23'600 fr. par an entre 2018 et 2023, mais de façon dégressive si l'on tient compte d'une diminution du montant des paiements directs et du prix du lait. A l'issue de cette période de 5 ou 6 ans, les liquidités se montent à 142'000 fr. Sans tenir compte des pertes de rendement susmentionnées, les liquidités se monteraient à 180'000 fr. à l'issue de la période de 5-6 ans (à savoir une augmentation de 30'000 fr. par an). Avant la rectification par l'expert de l'erreur comptable contenue dans la première expertise (cf. ci-dessus), les liquidités n'augmentaient que d'à peine 10'000 fr. par an en moyenne, en tenant compte des pertes de rendement (58'000 fr. au total). Dans l'expertise complémentaire et dans la prise de position accompagnant l'expertise complémentaire rectifiée, l'expert a calculé les liquidités sur la base d'une consommation privée normée, moins élevée que la consommation privée telle que portée au budget (à savoir 87'588 fr. par an, cf. ci-dessus, moins certaines déductions comptables⁷⁹, soit 75'000 fr.). Sur la base d'une consommation privée fixée à 29'000 fr. (déductions effectuées), l'expert parvient à des liquidités de 418'000 fr., soit en moyenne 69'600 fr. par an environ, éventuelles pertes de rendement comprises. Selon un autre standard (consommation privée de 57'000 fr., déductions effectuées), les liquidités se monteraient à 250'000 fr. au total / 41'600 fr. par an, éventuelles pertes de rendement comprises, ou encore à 274'000 fr. / 45'600 fr. par an (pour une consommation de 53'419 fr.).

c) La question de la rentabilité de l'exploitation n'est pas évidente. En l'espèce, l'élaboration de l'état de fait au travers des expertises successives est laborieuse et émaillée de nombreuses erreurs petites (renvois à des numéros de pages ou de tableaux erronés, fautes de frappe gênant la compréhension: prénoms et dates de naissance intervertis, emploi d'abréviations non uniforme, etc.) et plus importantes (erreurs comptables⁸⁰, chiffrées⁸¹, graphiques⁸² et terminologiques⁸³). Un examen attentif sur la base des éléments à disposition permet finalement de dégager les points suivants.

⁷⁸ expertise du 9 août 2018, p. 16

⁷⁹ principalement les postes comptables non liquides, càd valeur locative et consommation en nature

⁸⁰ cf. consid. 5b ci-dessus

⁸¹ cf. p. ex. ordonnance de l'OJ du 13 février 2019, ch. 2; prise de position du 8 février 2019 accompagnant l'expertise complémentaire rectifiée du 30 janvier 2019, p. 2 ch. 3b de la prise de position

⁸² prise de position de l'intimé et de l'intimée du 17 avril 2019, p. 3 s., le premier graphique figurant en p. 22 de l'expertise du 9 août 2018 donnant une image fallacieuse de la situation s'agissant notamment du revenu

⁸³ cf. ordonnance de l'OJ du 24 janvier 2019, ch. 3.B.c: zone de montagne I / région des collines, cf. n. 84

Le revenu global de l'exploitation après la construction de la nouvelle étable est porté au budget à raison de quelque 73'000 fr. (le revenu de l'agriculture se montant toutefois à environ 53'000 fr. seulement). En comparant ce montant avec des valeurs standard telles qu'elles résultent de la littérature spécialisée, on constate que ce revenu correspond tout juste à la moyenne, voire n'apparaît pas très élevé. En effet, le Rapport de base 2017 par exemple recense, s'agissant d'une grande exploitation de vaches laitières (40-70 UGB) en région des collines⁸⁴, comme résultat de l'entreprise un montant de 73'610 fr., celui-ci étant toutefois pour ainsi dire exclusivement composé du revenu agricole (73'596 fr.).⁸⁵ D'autres comparaisons donnent les résultats suivants: en région des collines, tous types et tailles d'exploitations confondus, le revenu est de 58'103 fr. (agricole: 56'249 fr.);⁸⁶ les exploitations comprises entre 30-50 ha cependant annoncent un revenu de 80'420 fr. (agricole: 79'296 fr.).⁸⁷ Pour la zone de montagne I, tous types et tailles d'exploitations confondus, le revenu se monte à 52'484 fr. (agricole: 50'479 fr.); il s'agit du deuxième plus faible revenu après la zone de montagne III, le revenu le plus élevé (zone de plaine) atteignant 79'242 fr. (77'991 fr.).⁸⁸

Il faut relever en outre que dans le cas d'espèce, le revenu global est meilleur avant construction (quasiment 62'000 fr. ou 82'000 fr. avec la rente AVS de l'intimé) qu'après (53'000 fr. / 73'000 fr.), ce notamment du fait que les coûts d'infrastructure sont plus élevés après construction.⁸⁹ Toutefois, le statu quo n'est pas envisageable étant donné que l'actuelle étable ne répond plus aux prescriptions de la protection des animaux (cf. consid. 3b ci-dessus). Par ailleurs, le revenu global annuel d'environ 73'000 fr. ne couvre pas la consommation familiale d'environ 87'500 fr., ce qui correspond à un découvert comptable de 14'500 fr. environ. D'un autre côté, le projet dégagerait tout de même des liquidités de 142'000 fr. en 6 ans en considérant un revenu global de 73'000 fr. et une consommation familiale d'environ 87'500 fr. On relèvera à cet égard que la constitution de liquidités dépend étroitement de l'ampleur de la consommation privée. Une certaine diminution des

⁸⁴ La zone de montagne I au sens de l'ordonnance sur les zones agricoles (RS 912.1), dont fait partie l'exploitation de l'intimé et de l'intimée, est comprise dans la région des collines selon la classification ART Agroscope Rechenholz Tänikon, cf. Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2015 - Définitions et méthodes, p. 16

⁸⁵ Agroscope, Rapport de base 2017 - Echantillon Situation des revenus, p. 183

⁸⁶ Rapport de base 2017, p. 15

⁸⁷ Rapport de base 2017, p. 123

⁸⁸ Rapport de base 2017, p. 201

⁸⁹ expertise du 9 août 2018, p. 18 tableau 12

dépenses privées a déjà été portée au budget (de 122'704 fr. avant construction à 87'588 fr. après construction⁹⁰). En abaissant encore davantage la consommation privée à un niveau standardisé, la famille exploitante peut dégager des liquidités supplémentaires. Ici aussi, différents standards existent. Par exemple, la documentation agridea part d'une consommation familiale totale (brute) de 67'934 fr. (env. 57'000 fr. corrections comptables effectuées⁹¹) pour 3 unités de consommation, soit inférieure de presque 20'000 fr. par rapport à celle de la famille de l'intimé et de l'intimée telle qu'actuellement portée au budget.⁹² D'autres normes sont plus basses encore, par exemple (corrections comptables comprises) 52'700 fr. (exploitation de vaches laitières 40-70 UGB en région des collines), 53'419 fr. (région des collines, tous types et tailles d'exploitations confondus) ou 49'297 fr. (zone de montagne I, tous types et tailles d'exploitations confondus).⁹³ En comparant le revenu de l'exploitation et la consommation familiale brute (càd en ajoutant environ 11'000 fr. aux montants ci-dessus, selon la méthode suivie par l'expert⁹⁴), on constate des découverts comptables lorsque tous types et tailles d'exploitations sont confondus. En région des collines en 2017 le découvert se monte à 6'316 fr. (58'103 fr. – 64'419 fr.) et à 7'813 fr. en zone de montagne I (52'484 fr. – 60'297 fr.); quant aux liquidités, elles ont augmenté de 5'223 fr. en région des collines et de 8'355 fr. en zone montagne I.⁹⁵

Aux fins de calculer la formation de liquidités sur la base d'une consommation familiale normée, l'expert s'est fondé (cf. consid. précédant) sur un montant de consommation de 57'000 fr. aboutissant à une augmentation des liquidités de 41'600 fr. par an en moyenne (250'000 fr. sur 6 ans) ou un montant de 53'419 fr. aboutissant à une augmentation des liquidités de 45'600 fr. par an en moyenne (274'000 fr. sur 6 ans). Au vu de ce qui précède, les valeurs de consommation prises comme base sont admissibles. Par contre, le scénario consistant à tabler sur des liquidités de 418'000 fr. après 6 ans ne peut être suivi, il est le résultat de plusieurs erreurs. Il repose sur une valeur trop basse (39'617 fr.) qui correspond à la consommation familiale en région de montagne selon classification agroscope, alors que la zone de montagne I n'en fait pas partie.⁹⁶ De plus, l'expert a opéré des déductions

⁹⁰ expertise du 9 août 2018, p. 18 tableau 12

⁹¹ corrections comparables à n. 79 ci-dessus

⁹² Agridea, Einkommen und Verbrauch, Daten und Formulare, 2017, p. 6

⁹³ Rapport de base 2017, p. 18, 186 et 204

⁹⁴ prise de position du 8 février 2019 accompagnant l'expertise complémentaire rectifiée du 30 janvier 2019, p. 4, cc), de la prise de position; cf. aussi n. 79 ci-dessus

⁹⁵ Rapport de base 2017, p. 18 et 204

⁹⁶ cf. n. 84 ci-dessus

comptables indues (portant ce montant à 29'000 fr. environ), puisque le montant de 39'617 fr. tel qu'il figure dans la documentation s'entend déjà sans les impôts et les frais de logement.⁹⁷

Par comparaison avec les moyennes en zone des collines⁹⁸, les postes suivants de la consommation familiale déclarée en l'occurrence sont notamment plus élevés: les assurances hors AVS/AI/APG (21'654 fr.; moyenne: 7'797 fr.); les dépenses privées générales y compris l'alimentation (40'000 fr.⁹⁹; moyenne: 28'482 fr.), la déduction pour les coûts induits par les employés et employées de l'exploitation (en l'occurrence les enfants G._____ et M._____) étant également supérieure à la moyenne (7'300 fr.; moyenne: 2'418 fr. soit 1'209 fr. pour un seul employé ou une seule employée); la consommation en nature (4'143 fr.; moyenne: 1'881 fr.). Il y a aussi une différence non négligeable dans les frais de santé (médecins, médicaments, etc.) – toutefois ceux-ci peuvent être indépendants de la volonté des personnes concernées (6'147 fr.; moyenne: 2'412 fr.). En fin de compte, seul le poste "impôts" est inférieur à la moyenne (4'094 fr.; moyenne: 5'841 fr.). Ces comparaisons montrent le potentiel concret de diminution de la consommation familiale.

d) Dans son rapport du 15 octobre 2018, la FRI a d'abord considéré, sur la base d'une augmentation moyenne des liquidités de 10'000 fr. par an entre les années 2018 et 2023, que la marge de manœuvre "n'est pas énorme, d'autant plus que 20'000 fr. par année sont apportés du privé (rente AVS)". Sur cette base, il semblait clair à la FRI "que l'exploitation ne soit pas viable à long terme étant donné que le futur repreneur ne bénéficiera pas d'une rente AVS et qu'il devra assumer les charges des dettes après avoir repris l'exploitation." La FRI relevait également que "le revenu d'environ 40'000 fr. nous paraît très faible pour une telle structure" et "assez faible dans l'optique de faire vivre une famille sur le domaine agricole".

Entretemps, l'expert a procédé à la rectification comptable portant le revenu à environ 53'000 fr. (sans l'AVS) et produit de nouveaux calculs des liquidités sur la base d'une consommation familiale à un niveau standardisé; l'intimé et l'intimée ont déposé un contrat d'apprentissage d'agriculteur concernant leur fils G._____.

⁹⁷ Agridea, Einkommen und Verbrauch, Daten und Formulare, 2017, p. 5

⁹⁸ Agridea, Einkommen und Verbrauch, Daten und Formulare, 2017, p. 2, valeurs annuelles indiquées pour 1 unité de consommation, donc en l'espèce multipliées par 3

⁹⁹ 26'000 fr. + 14'000 fr.

Sur ces nouvelles bases, la FRI a relevé ce qui suit. La situation au niveau des liquidités devrait être meilleure que pour les exploitations similaires de la région, puisqu'aucune dette liée à la construction du rural ne viendra grever les bâtiments d'exploitation. L'exploitation pourra subsister au moins dix années, à savoir tant que l'intimée touche les paiements directs. Compte tenu de la formation agricole qu'entreprendra le fils G. _____ au 1^{er} août 2019, l'avenir de l'exploitation semble donc être assuré dans le cadre de la famille. Vu les nouveaux résultats présentés, notamment avec une consommation familiale normée, il apparaît que l'exploitation pourra subsister au moins dix années. La diminution de la consommation familiale à un niveau standardisé est tout à fait plausible mais impliquerait une diminution des dépenses privées. Après les dix années avec l'intimée à la tête de l'exploitation, les conditions de reprise et la capacité financière du futur repreneur seront déterminantes pour la viabilité de l'exploitation. Selon les conditions standards de reprise et si le futur repreneur ne dispose pas d'un capital important au moment de la reprise, des intérêts et des remboursements grèveront négativement les liquidités de l'exploitation. Par ailleurs, la situation familiale du futur repreneur changera également par rapport à la situation actuelle des exploitants. La consommation privée peut passablement évoluer d'une génération à l'autre, notamment la situation privée, que ce soit en lien avec l'état civil ou le nombre d'enfants à charge. Ces éléments influenceront directement la rentabilité de l'exploitation. Avec un revenu agricole de 52'966 fr. par année et des éventuels intérêts et remboursements de dettes suite à une reprise sans capital important à mettre en valeur, une future reprise pourrait ne pas être viable.

e) En complément aux expertises successives et en réponse à l'appréciation de la FRI, l'intimé et l'intimée font pour leur part encore valoir ce qui suit. L'agriculteur qui a signé le contrat avec G. _____ est un maître d'apprentissage réputé, président de l'Union zurichoise des paysans pendant plusieurs années; il a confirmé que G. _____ pourra suivre également la deuxième année d'apprentissage chez lui, bien que le contrat n'ait à ce stade été conclu que pour un an. L'affirmation de la FRI selon laquelle une reprise, notamment au-delà des 10 prochaines années, pourrait ne pas être viable, est purement spéculative. Les planifications financières qui dépassent 10 ans ne permettent de toute façon pas de projections fiables s'agissant de la viabilité ou non d'une exploitation. Il n'est pas non plus possible d'anticiper sur les éventuels changements de la structure familiale. Toutefois, le projet vise à une exploitation de vaches laitières portée au plus haut niveau technique, raison pour laquelle il faut partir de l'idée que l'exploitation en l'occurrence a de

bonnes chances de survie, même en cas de coup du sort impliquant un changement de propriétaire. La reprise de l'exploitation par le fils G. _____ aurait à tout le moins pour effet qu'un salaire ne devrait plus lui être versé. L'intimé et l'intimée laissent entendre que le capital résultant du produit de la vente immobilière à Wädenswil n'est de loin pas épuisé. Leur situation financière permettrait à un descendant d'exploiter la ferme sans conséquences financières négatives.

f) En prenant le revenu (global) annoncé après construction (env. 73'000 fr.) pour le comparer avec une consommation familiale standardisée (globale, càd sans déductions: entre 64'419 fr. et 68'000 fr. env., cf. consid. 5b et 5c ci-dessus), on constate qu'il n'y a plus de découvert. Comme déjà vu, le potentiel de réduction des dépenses privées existe concrètement. En tous les cas, les liquidités de l'exploitation après construction (env. 23'600 fr. par an sur 5 ou 6 ans, voire 41'600 fr. ou 45'600 fr. env. en cas de consommation familiale standardisée) paraissent passablement supérieures à la moyenne (à titre indicatif 14'358 fr. en 2017 s'agissant d'une grande exploitation de vaches laitières [40-70 UGB] en région de collines¹⁰⁰). A cet égard, les perspectives sont donc positives à court et moyen terme. On peut penser que ces projections sont reproductibles au-delà de 6 ans jusqu'à 10 années, en prenant toutefois en compte que probablement l'apport de liquidités se fera de façon régressive.

Reste à examiner la situation plus long terme. Comme le relève le recourant à juste titre, l'argument de l'expert selon lequel toutes projections au-delà de 10 années sont purement spéculatives ne peut être entendu. La législation en matière d'aménagement du territoire exige une vision à long terme. A ce jour, la pratique basée sur la jurisprudence du TF n'a pas remis en question cette condition. Dans cette optique, en fonction de l'âge des actuels exploitants, il est juste comme le fait la FRI d'intégrer également le cas de figure de la reprise dans l'appréciation de la rentabilité.

L'intimé et l'intimée partent de l'idée, au vu de leurs écritures, que l'exploitation restera dans la famille. Ce postulat convainc, l'exploitation présente indéniablement les caractéristiques d'une entreprise familiale. La TTE constate qu'aujourd'hui déjà, l'engagement de l'ensemble de la famille dans l'exploitation est fort. Il n'y a pas d'employés ou d'employées autres que les enfants des exploitants, qui exercent à différents degrés d'occupation allant

¹⁰⁰ Rapport de base 2017, p. 186

du plein temps (G. _____ et M. _____) à l'appoint en cas de besoin (O. _____ et N. _____) en passant par le temps partiel (L. _____).

Pour toucher les paiements directs, le reprenant ou la reprenante doit être un(e) exploitant(e) au sens technique, c'est-à-dire qu'il ou elle assume le risque commercial (art. 3 OPD et art. 2 OTerm¹⁰¹). L'une des conditions est de remplir les exigences en matière de formation. La formation initiale dans le champ professionnel de l'agriculture et de ses professions, sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle, telle que le fils G. _____ va l'entreprendre dès août 2019, en fait partie (art. 4 al. 1 let. a OPD). De plus, est assimilée à la formation professionnelle initiale au sens de ce qui précède toute autre formation professionnelle initiale sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle si elle est complétée notamment par une activité pratique exercée pendant au moins trois ans, preuve à l'appui, en tant qu'exploitant(e), co-exploitant(e) ou employé(e) dans une exploitation agricole (art. 4 al. 2 let. b OPD). La fille M. _____ étant employée dans l'exploitation de ses parents, cette preuve ne devrait pas être trop difficile à apporter le cas échéant. Ainsi, l'exploitation dispose d'une possibilité concrète supplémentaire de reprise au sein de la famille.

Selon toute vraisemblance les ressources financières semblent non négligeables, puisqu'elles ont permis d'amortir entièrement l'hypothèque préexistante sur l'immeuble de Lamboing. Dans le même ordre d'idées, l'intérêt pour l'agriculture est avéré dès lors que l'intimé et l'intimée auraient aussi pu investir le produit de la vente du terrain à bâtir zurichois dans des placements plus rentables. Certes, le repreneur ou la repreneuse dans le cadre familial est le cas échéant redevable envers le reste de la fratrie. Toutefois, il ou elle peut par exemple racheter moins cher si ses frères et sœurs prennent part à une société conformément à l'art. 3 al. 2 OPD. En revanche, l'intimé et l'intimée font valoir à tort que le salaire du fils G. _____ ne doit plus être versé en cas de reprise par lui-même. De l'avis de la TTE, il n'y aurait à cet égard par véritablement de baisse des charges car il n'est pas non plus versé de salaire à l'actuelle exploitante. Malgré ce dernier élément de détail, il est plausible que la reprise de l'exploitation puisse s'effectuer de façon rentable dans le cadre familial.

¹⁰¹ ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation, OTerm, RS 910.91

g) La reprise au sein de la famille apparaît plus vraisemblable que la reprise hors du cadre familial. Dans cette seconde hypothèse, il n'est pas exclu, comme le relève la FRI à juste titre, que le prix élevé de l'infrastructure projetée puisse être rédhibitoire pour certaines personnes intéressées dans une dizaine d'années au plus tard. A cet égard, il n'importe pas que ce prix soit ici fixé exactement au moyen d'un calcul (fictif) de l'intérêt et de l'amortissement sur les fonds propres à investir dans le projet (comme le soutient le recourant). Par contre, il ne pourra en principe pas être fait abstraction des conditions du marché au moment de la reprise. Néanmoins, l'exploitation après construction disposera incontestablement de certains atouts pouvant attirer des personnes intéressées, dont on ne peut non plus exclure d'emblée qu'aucune ne dispose d'un capital suffisant pour se permettre l'investissement ainsi que le service de la dette.

De plus, des possibilités d'amélioration du revenu existent (valable d'ailleurs que la reprise s'effectue en dehors ou au sein de la famille). Aux fins d'augmenter le revenu, la personne qui reprend l'exploitation peut se tourner vers la production biologique. A titre indicatif, le revenu 2017 d'une exploitation bio en région des collines se montait à 66'445 fr. (purement agricole 62'993 fr.) contre 57'046 fr. (agricole 55'394 fr.) pour une exploitation traditionnelle. Pour rappel, le revenu agricole porté au budget en l'occurrence se monte à 52'966 fr., soit 10'000 fr. de moins que la valeur moyenne pour les entreprises bio. Les dépenses privées de l'exploitation bio moyenne atteignent 51'884 fr. et celle de l'exploitation traditionnelle 53'611 fr. (déductions comptables comprises).¹⁰² Cela signifie qu'en exploitation bio, la tendance est qu'il n'y a pas de découvert comptable mais qu'au contraire, le revenu couvre largement les dépenses privées.¹⁰³ L'augmentation des liquidités est également meilleure (bio: 6'347 fr., traditionnelle: 5'083 fr.) de même que l'état des liquidités (bio: 109'369 fr.; traditionnelle: 88'788 fr.). Par ailleurs, la structure projetée offrirait encore un potentiel d'extension dans le domaine de l'engraissement de veaux, par l'utilisation de la surface restante (86 m² sur 113 m², soit env. 75%, cf. consid. 4b ci-dessus). L'expert chiffre l'augmentation du revenu annuel à 2'750 fr. en occupant la surface à plein.¹⁰⁴ Toutefois, il oublie qu'une partie de cette surface sera de toute façon occupée par des veaux provenant des vaches de l'exploitation. Sous déduction d'environ 25%, l'augmentation atteindrait tout de même 2'062 fr. Finalement, un repreneur ou une repreneuse externe à la famille bénéficie-

¹⁰² Rapport de base 2017, p. 213 et 216; déductions comptables: cf. n. 79 ci-dessus

¹⁰³ cf. consid. 5c ci-dessus

¹⁰⁴ expertise complémentaire p. 5 s.

rait en principe de l'aide à l'investissement, ce qui n'est pas le cas de l'intimé et de l'intimée, puisqu'ils financent le projet entièrement par leurs fonds propres.

Il résulte de ce qui précède que plusieurs éléments plaident en faveur du maintien de la rentabilité de l'exploitation même après remise en dehors du cadre familial. Ce faisant, la rentabilité à long terme apparaît plausible. La condition de la nécessité est réalisée. Sur ce point, le recours est infondé.

h) Le recourant fait valoir encore divers arguments, qui toutefois ne changent rien au résultat. A son avis, un investissement plus modeste permettrait une meilleure rentabilité. Certes, à supposer qu'un projet de construction rende une exploitation moins rentable qu'auparavant, il y aurait lieu de se demander s'il peut encore être qualifié de nécessaire. Cependant, les prescriptions en matière d'aménagement du territoire, en particulier le critère de la nécessité, n'ont pas pour objet d'examiner que, grâce à un projet de construction, l'exploitation devienne le plus rentable possible. L'examen vise essentiellement à s'assurer que les constructions et installations autorisées ne soient pas rapidement mises hors service, suite à l'abandon de l'exploitation agricole.¹⁰⁵ En outre, le recourant met en doute certains chiffres et certaines méthodes des expertises. Toutefois, la FRI n'a pas relevé de manquements à ce niveau-là. La TTE n'a pas de raisons de s'écarter de la position de la FRI sur ce point. Le recourant invoque finalement que le contrat d'apprentissage n'est conclu que pour une durée d'un an, alors même que la formation d'agriculteur AFP¹⁰⁶ dure deux ans. Le recourant en déduit qu'aujourd'hui, il n'est pas établi que le fils G. _____ pourra reprendre l'exploitation. Cet argument ne suffit pas à remettre en question l'existence de la place d'apprentissage. D'après la feuille d'accompagnement au contrat, il y a de toute façon lieu de conclure un contrat chaque année.

Le recourant requiert que les expertises successives soient soumises au contrôle d'un consultant indépendant quant à leur exactitude et leur exhaustivité. La FRI n'a pas relevé de manquements à cet égard. La TTE n'a pas de raisons de douter de cette position, au surplus elle a été en mesure de procéder elle-même aux rectifications pertinentes. L'offre de preuve est rejetée. Le recourant requiert aussi que l'intimé et l'intimée produisent, comme ils ont proposé de le faire sur réquisition de la TTE, toute pièce de nature à établir

¹⁰⁵ Office fédéral du développement territorial ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire 2001. Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, p. 31

¹⁰⁶ attestation fédérale de formation professionnelle

leur situation financière. Cette offre de preuve est également rejetée. La TTE considère les éléments figurant au dossier comme suffisants à cet égard. Des pièces supplémentaires n'auraient pas été de nature à modifier l'issue de la présente affaire.

6. Protection des sites et du paysage

a) Le recourant fait valoir que l'étable et les silos sont trop volumineux. Ils seraient visibles depuis la voie romaine historique, les chemins de randonnée et les itinéraires cyclistes, et depuis plusieurs objets sous protection des monuments historiques. Le recourant ajoute que la forme du toit de l'étable est étrangère au site.

b) Une autorisation de construire ne peut être délivrée pour les constructions et installations conformes à la zone agricole que si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 let. b OAT). Dans la pondération des intérêts selon l'art. 34 al. 4 let. b OAT, les exigences de la protection du paysage occupent une place particulière.¹⁰⁷ Selon l'art. 80 al. 3 LC, l'emplacement des bâtiments et des installations dans la zone agricole doit être notamment choisi en fonction des besoins d'une exploitation rationnelle du sol et dans le respect de l'aspect du site et du paysage.

L'art. 3 LPN¹⁰⁸ est directement applicable lorsqu'un acte juridique d'une autorité constitue une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Selon la jurisprudence du TF, l'autorisation de construire des bâtiments agricoles en zone agricole constitue une telle tâche. Il s'agit en effet d'une matière régie par le droit fédéral (art. 16 LAT et 34 OAT) qui présente un lien étroit avec la protection des sites et du paysage et qui est comparable à l'octroi d'une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24 LAT.¹⁰⁹

Selon l'art. 3 LPN, les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du

¹⁰⁷ arrêt du TF 1C_565/2008 du 19 juin 2009, consid. 4.2.2; 1C_429/2015 du 28 septembre 2016, consid. 3

¹⁰⁸ loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451

¹⁰⁹ arrêt du TF 1C_17/2015 du 16 décembre 2015, consid. 1.1; cf. aussi DEP droit de l'environnement dans la pratique 2016 p. 37, spéc. p. 40 ss: Nina Dajcar, Anmerkung

passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité (al. 1). Ils s'acquittent de ce devoir notamment en attachant des charges ou des conditions aux autorisations ou en refusant celles-ci (al. 2 let. b). Ce devoir existe même si l'objet n'est pas d'importance nationale au sens d'un inventaire fédéral. Une mesure ne doit cependant pas aller au-delà de ce qu'exige la protection de l'objet et de ses environs (al. 3).

L'art. 3 LPN est applicable indépendamment du fait que l'objet est inventorié et quelle que soit son importance. En particulier, la protection de l'art. 3 LPN ne se limite pas aux objets d'importance nationale; même les territoires dont l'intérêt de protection est moyen méritent au moins qu'on les ménage. Les objets à protéger peuvent donc également être d'importance régionale ou locale.¹¹⁰ L'art. 3 LPN ne prévoit pas un régime de protection absolue mais fait appel à une pesée des intérêts en présence.¹¹¹ Le principe de proportionnalité est expressément rappelé à l'al. 3 de cette disposition. L'obligation de ménager consiste à éviter de porter des atteintes ou à les minimaliser, ainsi qu'à entretenir les objets, qui doivent être protégés contre la destruction et contre la dépréciation. Il s'agit d'empêcher les préjudices définitifs, mais aussi les atteintes de longue durée. Préserver l'intégrité ou "conserver intact" ne signifie pas laisser l'objet sans aucune atteinte, mais le conserver dans son identité, dans le but assigné à sa protection.¹¹²

En tant que site d'importance régionale au sens de l'ISOS¹¹³, la localité de Lamboing bénéficie de la protection de l'art. 3 LPN.

c) Selon l'art. 9 al. 1 LC, les constructions et installations ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue; afin d'empêcher une forme architecturale choquante, des conditions et charges peuvent être imposées ou la modification des plans peut être exigée dans le cadre de la procédure d'octroi du permis. Le règlement de construction relatif à la localité de Lamboing contient des dispositions plus détaillées.¹¹⁴ Il est donc applicable. L'art. 61 RC¹¹⁵, relatif à la zone agricole, a la teneur suivante. Les constructions et

¹¹⁰ Favre, Commentaire LPN, 1997, art. 3 n. 2 s. et n. 23

¹¹¹ Commentaire LPN art. 3 n. 4

¹¹² arrêt du TF 1C_423/2008 du 12 février 2009, consid. 3.1; Commentaire LPN art. 3 n. 7 ss

¹¹³ inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse

¹¹⁴ cf. art. 9 al. 3 LC

¹¹⁵ règlement de construction de la commune de Lamboing du 6 septembre 1988

installations devront, en ce qui concerne leurs proportions, l'aspect des façades, la forme des toitures et le choix des matériaux, s'accorder aux groupes de bâtiments existants et s'intégrer dans le site (al. 1). En cas de transformation ou d'extension, les nouvelles parties du bâtiment doivent s'accorder avec le bâtiment existant par rapport à la forme du bâtiment, le genre de construction, les matériaux et les couleurs (al. 2).

Le bâtiment H. _____ qui doit être agrandi ne bénéficie d'aucune protection en matière de monuments historiques. Il ne figure pas non plus dans une zone à protéger communale.

d) Dans son rapport du 23 avril 2018, la CPS a considéré ce qui suit:

Situation

Placé hors et à bonne distance de la localité de Lamboing, au sud-est de celle-ci, en zone agricole, le site existant se place en contrebas du chemin H. _____, bien au-dessus et à une distance respectable de la route P. _____. Il s'ouvre en direction de l'ouest vers le haut d'une colline lui faisant face, offrant ainsi un dégagement visuel sur une topographie douce caractéristique du Plateau de Diesse. Quant au projet imaginé (démolition d'une partie existante et extension du volume en place), il propose une intervention à la suite d'une construction agricole en direction du sud-est, s'éloignant de la sorte des habitations existantes, celles-ci étant placées à l'entrée et du côté nord du bien-fonds n° E. _____ concerné par le projet. Ces mêmes habitations n'entretiennent d'autre part qu'un faible dialogue avec la construction agricole actuelle et future: un corps indépendant de garages (ressenti comme un corps étranger) établit une barrière physique et visuelle entre les habitations et les corps de ferme. L'extension prévue pourrait schématiquement se décrire comme un volume allongé prolongeant une volumétrie existante et s'établissant sur un replat. Le volume suit alors les courbes topographiques d'une pente de peu d'importance et caractéristique du Plateau de Diesse. Le projet se coiffe d'une toiture deux pans légèrement asymétrique de faible pente (16°). Ce toit coïncide avec la grande longueur du bâtiment (et donc de la pente du site), utilisant ses pans pour la mise en place d'une couverture en panneaux solaires photovoltaïques. Les façades reprennent les codes de la construction agricole qui sera conservée, à savoir soubassements en béton armé, façades en bois brun (lambrissage vertical), en y ajoutant des percements protégés par des plaques de polycarbonate translucide.

Appréciation

Le projet déposé répond simplement aux problèmes posés en s'établissant logiquement à la suite d'une construction existante tout en respectant les qualités du site actuel. La CPS ne pourrait pas imaginer une meilleure implantation que celle proposée !

En réponse aux questions posées par l'Office juridique, la CPS a encore retenu les éléments suivants s'agissant de l'étable. Les dimensions et/ou les proportions de l'étable sont en adéquation avec le projet et le site. Le toit de l'étable est en adéquation avec la volumétrie proposée; la pente projetée, inférieure à 20°, diminue la hauteur perceptible et donc l'impact du bâtiment par rapport à son environnement. Pour ce qui est des silos, leurs dimensions et/ou leurs proportions sont en rapport avec ce qui existe déjà et en adéquation avec le projet. Il n'y a pas d'autres emplacements présentant un net avantage du point de vue esthétique. Au contraire, les silos, placés de la sorte, dialoguent avec le volume le plus haut de la composition (volume existant). La réduction de la hauteur des silos compensée

par l'augmentation de leur nombre n'apporterait pas d'amélioration du point de vue esthétique. S'agissant des alentours, la CPS considère que les aménagements projetés suivent les caractéristiques des interventions paysagères déjà réalisées. En définitive, elle estime que le projet dans son ensemble aussi bien que pour ses parties respectives n'a que peu d'influence sur le site. Il est en adéquation avec celui-ci. Elle propose toutefois, à titre de recommandation, qu'un architecte paysagiste soit associé au développement du projet dès l'obtention du permis de construire, de sorte que les aménagements extérieurs apportent une très forte plus-value au projet tout en maximisant son intégration. Une autre recommandation consiste, aux fins de renforcer la qualité du bâtiment à réaliser, à soigner les détails de construction, le choix final des matériaux et leur mise en œuvre.

e) Le rapport de la CPS est sans appel s'agissant de l'implantation du projet. Elle est optimale autant pour l'étable que pour les silos, dans le respect de la topographie et de la substance bâtie donnée. Les volumes de ces constructions et installations ne prêtent pas le flanc à la critique. Il en va de même de la toiture de l'étable, dont la faible pente a pour avantage de réduire la hauteur perceptible et donc l'impact du bâtiment sur son environnement. La configuration des façades de l'étable (principalement lambrissage vertical brun) s'adapte au rural existant. La conception architecturale des silos n'offre que peu de marge de manœuvre, par contre leur emplacement au cœur du groupe de bâtiments agricoles et à proximité immédiate de la construction la plus haute (à savoir le rural existant à maintenir) permet d'en réduire l'impact. L'aménagement des alentours, même s'il est susceptible d'optimisation, n'est pas en soi critiquable. En particulier, l'ampleur des mouvements de terrain n'a pas fait l'objet de reproches de la part de la CPS. Tout au plus cette instance a-t-elle appelé de ses vœux une exécution en souplesse permettant de rendre pratiquement invisibles les futures interventions. En définitive, à tous points de vue, le projet s'accorde aux bâtiments existants et s'intègre bien dans le site. L'exigence de l'intégration ne suppose pas l'invisibilité. Il n'y a pas de violation de l'art. 61 RC. De même, l'intégrité et l'identité du paysage et du site dans leurs éléments caractéristiques sont préservées au sens de l'art. 3 LPN. Par conséquent, les recommandations émises par la CPS expressément comme telles, pour compréhensibles qu'elles soient, ne peuvent pas être formulées à titre de charge, faute de proportionnalité.

f) S'agissant de la protection des sites et du paysage, le recours est donc infondé. Les arguments invoqués par le recourant n'y changent rien. D'abord, on ne voit pas en quoi la forme du toit serait étrangère au site. Tous les autres bâtiments environnants présentent

des toitures à deux pans légèrement asymétriques. La question de la pente du toit est abordée plus bas (consid. 7c ci-dessous). Ensuite, contrairement à ce que prétend le recourant, les constructions et installations seront visibles depuis peu d'endroits dans les environs, comme en témoigne la documentation photographique qu'il a produite (pce 5 du recours). Finalement, les bâtiments figurant au recensement architectural sont situés à une distance minimale de 90 m par rapport au projet de construction (bâtiment P._____ 7, digne de conservation); d'ailleurs cette distance est la même actuellement par rapport à l'étable existante. L'ensemble bâti P._____ également est sis à distance respectable (env. 70 m). Par conséquent, le projet n'a pas d'influence sur les intérêts de la protection du patrimoine.

g) Par contre, c'est à juste titre que le recourant a requis la consultation de la CPS en première instance déjà. Selon l'art. 2 al. 1 OCPS¹¹⁶, la CPS prend position sur les demandes de permis de construire qui lui sont soumises par les autorités d'octroi du permis de construire selon l'art. 22a DPC. L'al. 1 de cette disposition a la teneur suivante: "L'autorité d'octroi du permis de construire consulte la CPS lorsqu'un projet dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact considérable sur le site ou le paysage suscite des réserves ou des objections de nature esthétique n'apparaissant pas manifestement injustifiées ou pourrait porter atteinte au site ou au paysage, en particulier lorsqu'il est prévu dans un périmètre compris dans l'IFP¹¹⁷ (let. a), un périmètre compris dans l'ISOS (let. b) ou une zone de protection des sites ou du paysage au sens de l'art. 86 LC¹¹⁸ (let. c)." Cette formulation s'écarte passablement du texte allemand.¹¹⁹ La consultation de la CPS par l'autorité d'octroi du permis est soumise à trois conditions cumulatives et non alternatives comme le laisse supposer le texte français ("ou pourrait porter atteinte...").¹²⁰ La première condition est transcrite par l'expression "projet dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact considérable sur le site ou le paysage", elle correspond en allemand à "prägende Bauvorhaben". Le législateur voulait par là que "la CPS soit associée aux seules procédures concernant des projets de construction qui constituent un élément marquant du site

¹¹⁶ ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage, RSB 426.221

¹¹⁷ inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

¹¹⁸ zone à protéger communale

¹¹⁹ Die Baubewilligungsbehörde konsultiert die OLK bei prägenden Bauvorhaben, gegen die ästhetische Bedenken oder Einwände bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind und die das Ortsbild oder die Landschaft beeinträchtigen können, insbesondere in folgenden Gebieten (...).

¹²⁰ rapport du 2 septembre 2015 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil portant sur la modification de la loi sur les constructions et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, p. 56

et du paysage et qui sont situés dans des endroits sensibles ou bien visibles".¹²¹ Autrement dit, il s'agissait de dispenser de l'obligation de consultation de la CPS tout projet qui n'a pas d'impact marquant sur le plan visuel. C'est un critère pour ainsi dire quantitatif, contrairement à la troisième condition, critère qualitatif. La deuxième condition (existence de réserves ou d'objections de nature esthétique n'apparaissant pas manifestement injustifiées) n'est pas problématique, elle est reprise de la réglementation existante (art. 22 al. 1 DPC). Selon la troisième condition, il faut encore que l'impact visuel (concept en soi neutre) risque de causer une atteinte. L'art. 22a al. 1 DPC donne des exemples dans lesquels le risque que l'impact marquant constitue une atteinte est plus élevé. L'énumération n'est toutefois pas exhaustive ("en particulier"). Cette troisième condition s'applique cumulativement, comme déjà dit; à vrai dire, on peut se demander si elle (de même d'ailleurs que la première condition) n'est pas déjà comprise dans la notion de "réserves ou objections n'apparaissant pas manifestement injustifiées".

En l'espèce, le projet de construction répond à la condition d'élément marquant, à tout le moins par sa taille; il est indéniable qu'il a un impact visuel sur son environnement. Il nécessite trois dérogations au RC et doit en outre bénéficier d'une clause exceptionnelle (cf. consid. suivant). Les prescriptions concernées ont toutes pour objet l'intégration d'un projet dans le site ou le paysage. Le risque d'atteinte à cet égard est non négligeable. Par conséquent, les objections ou réserves exprimées à l'égard du projet ne sont pas manifestement injustifiées. L'autorité d'octroi du permis de construire aurait dû consulter la CPS. Sur ce point, le recours est bien fondé.

7. Dérogations et clause exceptionnelle

a) La préfecture a accordé des dérogations relatives à la longueur du bâtiment, à la hauteur des silos, à la pente du toit et ainsi qu'à l'ampleur du remblayage. Le recourant fait valoir que le cumul des dérogations octroyées équivaut à une correction normative. A son avis, elles ont pour effet de vider le RC de son contenu, peu importe que celui-ci date de 1988 et pourrait ne plus correspondre aux nouveaux besoins de l'agriculture. Le recourant fait notamment valoir que l'augmentation du cheptel est une raison purement financière qui

¹²¹ rapport p. 7

ne vaut pas circonstance particulière. Il reproche également à la préfecture d'avoir accordé spontanément la dérogation relative aux modifications de terrain.

b) Selon l'art. 26 al. 1 LC, des dérogations à certaines prescriptions en matière de construction peuvent être accordées pour autant que des circonstances particulières le justifient et qu'il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public. De plus (al. 2), les dérogations ne doivent pas porter atteinte aux intérêts importants des voisins, sauf compensation. La dérogation permet de déroger aux dispositions générales du droit des constructions en raison des circonstances particulières de chaque cas d'espèce. Elle concrétise en cela le principe de la proportionnalité et tend à corriger des situations de rigueur excessive ou d'inopportunité manifeste de la loi. Constituent des circonstances particulières au sens de cette norme les particularités objectives liées au terrain ou au projet (par exemple la forme de la parcelle, l'état du terrain, les situations techniques spéciales). Certaines circonstances subjectives (par exemple les intérêts d'une personne handicapée) peuvent également être prises en compte. Néanmoins, des intérêts fiscaux ou financiers du requérant ou de la requérante ou le vœu de parvenir à une solution optimale ou à une utilisation intensive ne sauraient en aucun cas constituer des circonstances particulières justifiant une dérogation. La question de savoir si la condition de l'existence de circonstances particulières est remplie implique de prendre en compte trois éléments, à savoir l'intérêt du requérant ou de la requérante à obtenir la dérogation, l'importance de la norme à laquelle il est dérogé, ainsi que le type et l'ampleur de la dérogation.¹²² Lorsque les conditions sont remplies, le maître de l'ouvrage a droit à l'octroi de la dérogation. L'autorité d'octroi, pour sa part, dispose d'une certaine marge d'appréciation – tout en se fondant sur des considérations objectives et en veillant à l'égalité de traitement – pour ce qui est de décider quelle est la mesure de l'écart à autoriser et quelles dispositions accessoires (conditions et/ou charges) doivent y être liées.¹²³

S'agissant des projets sis en dehors de la zone à bâtir, les motifs esthétiques invoqués en application d'un règlement communal à l'appui du refus d'un projet doivent être mis en balance avec les autres intérêts en présence, en application de l'art. 34 al. 4 OAT.¹²⁴

¹²² JTA 100.2016.192 du 27 juin 2017, consid. 7.3 et renvois

¹²³ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 26-31 n. 7

¹²⁴ arrêt du TF 1C_96/2018 du 11 octobre 2018, consid. 3.3.2

c) Selon l'art. 62 RC, la longueur des bâtiments en zone agricole est limitée à 50 m. Le bâtiment actuel mesure exactement 50 m de long. Selon le projet, la longueur totale du projet atteindra 84 m. La longueur de la seule partie destinée à la future étable est de 63 m environ, elle doit remplacer l'étable actuelle qui ne répond plus aux normes en matière de protection des animaux. L'intimé et l'intimée auraient théoriquement la possibilité de construire un deuxième rural sur leur parcelle, pour faire en sorte que la mesure maximale fixée à l'art. 62 RC soit respectée. Cette configuration aurait pour effet d'occuper davantage de territoire, sans compter les circulations entre les deux bâtiments, destinées aux manœuvres nécessaires à l'exploitation. Elle irait donc clairement à l'encontre du droit fédéral, qui oblige à éviter la dispersion des constructions en zone agricole. Ce motif vaut largement circonstance particulière au sens de l'art. 26 LC. Il répond non seulement à l'intérêt privé de la facilité d'exploitation, mais également à l'intérêt public qui consiste à garder la zone agricole le plus possible libre de constructions. Au regard des art. 16a LAT et 34 al. 4 OAT, l'art. 62 RC ne pèse pas d'un grand poids, puisque le droit fédéral limite lui-même les dimensions des constructions en vertu du principe de la nécessité.

Le recourant fait valoir que l'augmentation du cheptel est une raison purement financière qui interdirait l'octroi d'une dérogation, faute de circonstance particulière. Cette interdiction n'est pas applicable telle qu'elle en matière de constructions agricoles, puisque le droit fédéral exige précisément que les exploitations soient rentables, en particulier qu'elles génèrent un revenu significatif.

Finalement, aucun intérêt important des voisins n'est touché, le recourant ne l'invoque d'ailleurs pas.

d) Selon l'art. 33 al. 4 RC, la pente minimale des toitures est de 20°. En l'occurrence la pente atteint 16°. De l'avis du recourant, un tel toit représente un corps étranger. Le recourant ne peut être suivi. L'inclinaison légèrement inférieure au minimum prescrit permet de diminuer le volume d'une construction dont la taille est par nature importante. La réduction de l'impact du bâtiment sur le site et le paysage vaut circonstance particulière, elle a d'ailleurs été saluée par la CPS. De plus, l'écart par rapport à la norme n'est pas très important. Il paraît hautement douteux de pouvoir détecter à l'œil nu une différence de 4° par rapport au minimum prescrit, au point de qualifier le toit en question de corps étranger. Cela est d'autant plus vrai que le faîte de ce toit est perpendiculaire par rapport à l'autre partie du bâtiment: ainsi ce toit est appréhendé pour lui-même et non en comparaison d'un autre toit

qui respecterait l'inclinaison minimale. A relever finalement que la toiture de l'étable à démolir présente une pente de 12°, par conséquent le projet se rapproche de l'inclinaison prescrite. Le recourant n'invoque pas non plus être touché dans un de ses intérêts importants.

e) Selon l'art. 62 RC, la hauteur des bâtiments en zone agricole est limitée à 7 m. Aux termes de l'art. 18 al. 4 DRN¹²⁵, les silos agricoles et industriels, ainsi que tout autre bâtiment de cette nature, peuvent avoir une hauteur de 13 m, si leur superficie au sol n'est pas supérieure à 60 m². En l'occurrence, les deux silos projetés ont une hauteur 19,45 m (et une surface de 20,6 m²) chacun. La hauteur originale du silo existant qui sera déplacé et surélevé était de 16,66 m. La commune avait en 2007 octroyé une dérogation à raison 3,66 m par rapport au DRN.

Les silos projetés ne permettront pas de contenir l'ensemble du fourrage nécessaire pour toute l'année, un stockage supplémentaire sous forme de balles rondes sera indispensable (consid. 3b ci-dessus). Par conséquent, une réduction de la hauteur des silos s'accompagnerait automatiquement d'une augmentation de leur nombre. Une telle configuration aurait pour effet une occupation accrue du sol en zone agricole et irait à l'encontre du principe fédéral de séparation du territoire bâti et du territoire non bâti. Ce seul élément suffit à réaliser une circonstance particulière justifiant l'octroi d'une dérogation. La FRI a en outre relevé dans son rapport du 24 avril 2018 que la réduction du volume des silos peut avoir pour effet une péjoration de la qualité des fourrages; pour éviter des pertes, il est important lors de la récolte de pouvoir ensiler de grands volumes en une seule fois. La FRI a ajouté que la multiplication des silos augmente le temps de travail de l'exploitant ou de l'exploitante. Le recourant pour sa part ne fait valoir aucun intérêt important.

f) Selon l'art. 9 al. 2 RC, les remblayages de terrain comprenant une surface de plus de 50 m² peuvent dépasser le niveau du terrain naturel de 1,20 m au maximum; dans des cas exceptionnels (p. ex. eaux de fond ou nuisances dues au bruit) et à condition qu'une bonne intégration soit assurée, l'autorité de la police des constructions peut permettre des remblayages plus importants. Autrement dit, si un projet de construction prévoit un remblayage d'une surface supérieure à 50 m², celui-ci est normalement limité à une hauteur de 1,20 m à compter du terrain de référence. Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente peut per-

¹²⁵ décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions, DRN, RSB 723.13

mettre le dépassement sous respect de deux conditions. En plus de la bonne intégration, il faut qu'il s'agisse d'un "cas exceptionnel", c'est-à-dire qu'il doit exister un motif spécifique. Selon la formulation de l'art. 9 al. 2 RC, 2^e phrase, cette disposition constitue une clause exceptionnelle. Contrairement au régime de la dérogation, une telle clause vise une circonstance bien définie, en l'occurrence le dépassement en hauteur des modifications de terrain. Contrairement au régime de la dérogation réglé à l'art. 26 LC, le ou la maître de l'ouvrage n'a pas besoin d'établir l'existence de circonstances particulières.¹²⁶ L'autorité compétente se charge d'office de l'examen du droit en vertu de la règle générale (art. 20a al. 1 LPJA).

En l'espèce, la surface de la modification de terrain est supérieure à 50 m² et, au sud-ouest de la construction, le remblayage dépasse le niveau du terrain de référence de plus de 1,20 m. Du point de vue procédural, contrairement à ce qu'invoque le recourant, c'est à juste titre que la préfecture a spontanément octroyé la permission d'effectuer un remblayage d'une hauteur supérieure à la limite prescrite, compte tenu du caractère de clause exceptionnelle de la disposition concernée. Sur ce point, le recours est mal fondé. Sur le plan matériel, le recourant ne fait pas valoir que la permission selon l'art. 9 al. 2 RC, 2^e phr. (ou selon lui la dérogation) aurait été accordée à tort. Au demeurant, la préfecture a octroyé la permission à juste titre. D'une part, le terrassement projeté est nécessaire à la circulation des machines et véhicules, d'autre part il est déterminé par la pente existante et par l'emplacement de l'étable à construire. Au vu des plans, il ne dépasse pas la mesure indispensable. Par ailleurs, le projet dans son ensemble a reçu l'aval de la CPS, la condition de la bonne intégration est donc également réalisée – les recommandations faites ne visant qu'à maximiser celle-ci.

g) Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas de cumul inadmissible de dérogations qui viderait les dispositions concernées de leur sens. La CPS n'a pas relevé d'atteintes au site ou au paysage. Au surplus, la matière est largement régie par le droit fédéral, qui a la primauté sur le droit communal. L'autorité communale n'a émis aucune objection à l'encontre du projet. Les dérogations ont été octroyées à juste titre, les conditions de l'art. 26 LC étant réalisées. De même, c'est à raison que la préfecture a accordé la permission exceptionnelle. Sur ce point, le recours est mal fondé.

¹²⁶ Zaugg / Ludwig, Remarques préliminaires art. 26-31 n. 1

8. Protection contre les immissions

a) Le recourant allègue des immissions excessives s'agissant du bruit généré par les silos, par l'exploitation de l'étable (machines), par le trafic d'exploitation et par les animaux. Il a réitéré sa demande, déjà formulée en première instance, visant à la consultation de l'OEC/beco, ainsi qu'à la consultation d'un expert neutre pour ce qui est du bruit des animaux. A titre subsidiaire, le recourant requiert le prononcé d'une charge tendant à l'interdiction d'exploitation des silos entre 19h et 7h.

b) La législation fédérale sur la protection de l'environnement a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE¹²⁷). Ces atteintes englobent, entre autres, les pollutions atmosphériques et le bruit (cf. art. 7 al. 1 LPE). Par pollutions atmosphériques, on entend les modifications de l'état naturel de l'air provoquées notamment par la fumée, la suie, la poussière, les gaz, les aérosols, les vapeurs, les odeurs ou les rejets thermiques (art. 7 al. 3 LPE). Comme les autres atteintes, les pollutions atmosphériques et le bruit doivent être prioritairement limités à la source (limitation des émissions; art. 11 al. 1 LPE), à l'aide des mesures énumérées à l'art. 12 al. 1 LPE (notamment valeurs limites d'émissions¹²⁸, prescriptions en matière de construction ou d'exploitation). La législation fédérale prévoit à cet égard une action à deux niveaux. Il y a lieu d'abord, indépendamment des nuisances existantes, de limiter à titre préventif les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE), et ce même en l'absence d'une preuve formelle d'un préjudice réel à l'environnement.¹²⁹ Ensuite, les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes (art. 11 al. 3 LPE et art. 5 OPair¹³⁰).

¹²⁷ loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

¹²⁸ pour la protection de l'air

¹²⁹ Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 31 octobre 1979, FF 1979 III p. 741 ss, spéc. 774

¹³⁰ ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, OPair, RS 814.318.142.1

L'étable est une nouvelle¹³¹ installation fixe dont l'exploitation produit du bruit extérieur (cf. art. 2 al. 1 OPB¹³² en relation avec l'art. 7 al. 7 LPE). Les nouvelles installations ne doivent en principe pas produire d'immissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB). Pour les installations industrielles, artisanales et agricoles, les valeurs limites d'exposition au bruit sont fixées à l'annexe 6 de l'OPB. Ces considérations valent pareillement pour les silos tels que projetés. S'agissant du bruit qui n'est pas d'origine technique, mais qui provient du comportement des hommes ou des animaux et qui est lié directement à l'exploitation d'une installation (bruit secondaire), l'OPB ne prévoit ni valeurs limites d'exposition ni méthodes d'évaluation. Dans ce cas, la pratique a développé une règle par comparaison des critères relatifs aux art. 15 et 23 LPE (cf. art. 40 al. 3 OPB): les immissions dues à une installation nouvelle ne doivent pas causer plus que des dérangements minimes (*geringfügige Störungen*)¹³³. Dans cette hypothèse, les nuisances doivent être appréciées au cas par cas par l'autorité, qui devra tenir compte du genre de bruit, du moment où il se produit, de la fréquence à laquelle il se répète, du niveau de bruit ambiant ainsi que des caractéristiques et du degré de sensibilité de la zone.¹³⁴

Le respect des valeurs de planification n'absorbe pas le principe de prévention déduit de l'art. 11 al. 2 LPE, autrement dit les valeurs de planification ne constituent pas des limitations d'émissions au sens de l'art. 12 LPE.¹³⁵ Au contraire, l'art. 11 al. 2 LPE d'une part et le respect des valeurs de planification (et/ou celui de la limite du dérangement minime) d'autre part s'appliquent de façon cumulative (cf. aussi art. 7 al. 1 OPB).¹³⁶ L'art. 11 al. 2 LPE est applicable aussi bien au bruit d'origine technique qu'au bruit secondaire.¹³⁷

c) Le 18 avril 2018, l'OEC/beco a remis un rapport concernant le bruit technique. Il a relevé à titre préliminaire que l'exploitation agricole se trouve dans une zone agricole de

¹³¹ Les installations fixes sont réputées nouvelles si, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la décision qui autorise le début des travaux n'est pas encore entrée en force (art. 47 al. 1 OPB).

¹³² ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, OPB, RS 814.41

¹³³ ATF 130 II 32, cons. 2.2; DEP 2001 p. 924

¹³⁴ arrêt du TF 1A.240/2005 du 9 mars 2007, cons. 4.3

¹³⁵ arrêt du TF 1C_506/2008 du 12 mai 2009, consid. 3.3; ATF 124 II 217, consid. 4b

¹³⁶ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne JTA 100 2016 82 du 6 avril 2017, consid. 3.4

¹³⁷ Office fédéral de l'environnement, Evaluation des bruits quotidiens - aide à l'exécution pour les bruits quotidiens, 2014, p. 10 s.; Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^e éd., art. 11 n. 16d

DS III¹³⁸ et que la maison du recourant (plus proche point d'immission à prendre en compte) se trouve également en zone agricole. En tant que nouvelle installation stationnaire, l'exploitation doit respecter au moins les valeurs de planifications, qui sont de 60 dB(A) le jour (7 à 19 h) et de 50 dB(A) la nuit (19 à 7 h). Pour ce qui est du bruit des silos, l'OEC/beco relève qu'un turbo-cyclone transporte le fourrage du silo actuel à l'étable via des conduites. Suite à la réalisation du projet, le cyclone sera placé sur le toit de l'entrepôt de stockage du fourrage (foin). De la sorte, il sera situé à environ 25 m de la maison du recourant. Le turbo-cyclone est bruyant et est utilisé chaque jour pendant environ 20 min. pour nourrir les animaux, en général entre 8h et 9h; il n'est en service que pendant la période acoustique diurne (de 7h à 19h). Une fois transféré à son nouvel emplacement, le cyclone sera équipé d'un silencieux; l'expérience montre qu'un silencieux réduit le bruit d'au moins 20 dB(A). L'OEC/beco a ensuite procédé à un calcul approximatif des nuisances sonores du turbo-cyclone d'après l'annexe 6 OPB: le niveau sonore de cette installation est de 35 dB(A), soit nettement inférieur à la valeur limite applicable de 60 dB(A).

Pour ce qui est ensuite du bruit de l'installation de traite et du dispositif de réfrigération du lait, l'OEC/beco relève que ces deux équipements sont sis à l'intérieur du bâtiment et que le bruit qu'ils produisent est atténué par l'enveloppe de celui-ci. Par conséquent et vu sa visite sur place, il estime que le voisinage ne subira pas de nuisances sonores illicites.

Finalement, pour ce qui est du bruit du trafic d'exploitation, l'OEC/beco retient, sur la base d'un entretien avec l'intimé, qu'un camion vient chercher le lait tous les deux jours pendant la période acoustique diurne (de 7h à 19h). Du fourrage est en outre livré par camion environ une fois par mois, également en journée. Des trajets en tracteur ont lieu sur le terrain de l'exploitation agricole pour la distribution de nourriture, le nettoyage de l'étable, le déchargement du fourrage, etc. Ces trajets nécessaires pour l'exploitation quotidienne sont normalement effectués pendant la période acoustique diurne. Au vu des rares passages de camions et des mouvements de tracteur prévus, l'OEC/beco estime que le voisinage ne subira pas de nuisances sonores illicites.

d) Le rapport de l'OEC/beco convainc. Sur cette base, le recourant ne conteste plus que le bruit du trafic d'exploitation. Il reproche à l'OEC/beco de se fonder exclusivement sur les dires de l'intimé. Le recourant affirme que des camions effectuent des livraisons environ 4

¹³⁸ Le RC n'ayant pas attribué de degré de sensibilité, l'art. 43 al. 1 let. c OPB est applicable.

à 5 fois par jour. En raison de l'extension projetée, ce nombre augmenterait, ce d'autant plus qu'en raison du déficit de SAU, presque toutes les fournitures nécessaires à la production du lait devraient être amenées sur place, à quoi s'ajouterait l'évacuation des engrais de ferme. Le recourant est d'avis que l'affirmation selon laquelle les mouvements de tracteur ne causeront pas de nuisances illicites n'est pas établie. Il requiert le prononcé d'une charge selon laquelle tout trafic lié à l'exploitation est interdit pendant la période acoustique nocturne.

Le recourant ne peut être suivi. Dans son évaluation, l'OEC/beco qualifie les mouvements des véhicules dans leur ensemble de rares à l'état actuel. Par conséquent, même si le trafic d'exploitation, notamment celui par camions, est susceptible d'augmenter à la suite de la réalisation du projet, il n'y a pas lieu de penser qu'il dépassera les limites prescrites. La TTE n'a pas de raisons de s'écarter du rapport de l'OEC/beco sur ce point. D'abord, il est extrêmement peu probable que les livraisons externes s'effectuent en période nocturne. Ces livraisons sont effectuées par des transporteurs professionnels qui sont soumis aux horaires commerciaux usuels. De plus, on relèvera à titre de comparaison, que le niveau d'évaluation sonore s'agissant du départ d'un camion se monte à 41,3 dB(A), à 44,3 dB(A) s'agissant de deux camions et de 46,0 dB(A) s'agissant de trois camions.¹³⁹ Il faut préciser en outre qu'une augmentation de 3 dB(A) est perçue par l'oreille humaine et que, du point de vue de l'énergie acoustique, elle représente un doublement de la puissance sonore, alors qu'une augmentation de 6 dB(A) correspond à une puissance quadruplée.¹⁴⁰ Par conséquent, sachant que la limite acoustique diurne se monte à 60 dB(A) dans la zone en question, la marge de manœuvre est grande et permettrait encore, en vertu de l'échelle logarithmique des décibels, plusieurs dizaines de mouvements. La limite nocturne à 50 dB(A) laisse aussi la possibilité de quelques mouvements de tracteur avant 7h ou après 19h, ce qui peut arriver sur une exploitation agricole. A ce stade, il n'y a donc pas lieu de prononcer une charge limitant l'exploitation au niveau du trafic. Si nécessaire, une telle charge peut être décidée après la mise en exploitation de la nouvelle étable.¹⁴¹ Sur ce point, le recours est rejeté.

Par contre, en application du principe de prévention et sur la base du rapport de l'OEC/beco, il convient d'inclure d'office une charge au permis de construire selon laquelle

¹³⁹ décision de la TTE OJ n° 120/2014/47, consid. 3d

¹⁴⁰ décision de la TTE OJ n° 120/2010/173, consid. 5d

¹⁴¹ Zaugg / Ludwig, art. 38-39 n. 15a let. f

le turbo-cyclone doit être équipé d'un silencieux. En outre, le turbo-cyclone ne doit pas être en service pendant la période acoustique nocturne (19h -7h). Bien que le silencieux dont doit être équipée cette installation permette également de respecter largement la valeur limite nocturne, cette mesure de limitation d'exploitation ne constitue pas un grand sacrifice pour l'exploitant ou l'exploitante, qui peut sans trop de difficultés s'arranger pour distribuer la nourriture en période diurne.

e) Le 19 juin 2018, le service spécialisé de la POCA a remis un rapport concernant le bruit de comportement des animaux. Il attire d'abord l'attention sur l'expérience qu'il a déjà avec des exploitations similaires à celle qui est projetée. Il observe que la plus petite distance qui sépare la maison du recourant de la construction projetée se monte à 38 m, mesurée à l'angle extérieur de l'aire d'exercice. Pour l'évaluation, le service spécialisé de la POCA distingue trois phases horaires. Il s'agit en résumé d'abord de la phase de travail (7h à 19h), pendant laquelle les activités bruyantes sont autorisées pour autant qu'elles ne soient pas inutilement et gravement dérangeantes et qu'elles ne puissent pas être évitées; ensuite de la phase précédant le repos (19h à 22h), pendant laquelle il faut dans la mesure du possible renoncer aux activités bruyantes, qui peuvent aussi être interdites par règlement; enfin du repos de nuit (22h à 7h), où priorité est donnée au besoin de repos de la population. Concrètement, le service spécialisé de la POCA relève que les points d'immission concernés sont en grande partie protégés du bruit des animaux par les murs du rural et par les dispositifs à l'intérieur de l'étable (notamment zones séparées pour le vêlage et l'élevage); le seul son direct provient le cas échéant du beuglement des animaux se tenant sur l'aire d'exercice extérieure. Le service spécialisé souligne que pendant les mois d'été, les vaches se trouvent à l'extérieur (aire d'exercice et prés) parfois la nuit, de sorte que le voisinage puisse être sporadiquement réveillé. Toutefois, compte tenu de l'ensemble des circonstances (fréquence des jours de pâture, emplacement des prés) et de l'expérience générale, les cas devraient être très peu nombreux. Les dérangements en résultant peuvent être qualifiés de tout au plus minimes. Le service spécialisé ajoute que, conformément au concept d'exploitation prévu, les vaches malades, en rut ou prêtes à mettre bas sont écartées du reste du troupeau au sein de l'étable, le contact visuel avec celui-ci étant cependant préservé; même si ce mode de gestion ne permet pas d'empêcher complètement les sons émis par les bêtes, il peut néanmoins en minimiser le nombre. Le service spécialisé fait remarquer que la séparation du veau et de la mère dans la journée qui suit le vêlage peut également contribuer à réduire le niveau d'immissions sonores; une séparation

plus tardive peut donner lieu à la production de sons aussi bien par la vache allaitante que par le veau, compte tenu du lien déjà créé.

En ce qui concerne les cloches, le service spécialisé de la POCA, se référant à la jurisprudence du TF en la matière, considère qu'il s'agit d'un outil légitime de repérage des animaux en dehors des zones habitées, dans des lieux sans visibilité, mais qu'il n'en va pas de même à proximité immédiate d'immeubles d'habitation.

En définitive, pour le service spécialisé de la POCA, le projet génère tout au plus des dérangements minimes dans les zones habitées les plus exposées. Il formule cependant des propositions de mesures de réduction du bruit de la façon suivante: il faut porter une grande attention à la taille et aux caractéristiques des cloches et sonnailles et il faudrait y renoncer lors du pâturage à proximité immédiate, surtout la nuit. Il ajoute qu'en cas de plaintes justifiées ultérieurement à la mise en exploitation, il y aura lieu le cas échéant de prendre les mesures correspondantes.

f) Le rapport du service spécialisé de la POCA convainc. Le recourant dit rejeter énergiquement, sur la base des expériences faites jusqu'à présent, l'affirmation selon laquelle le projet causerait tout au plus des dérangements minimes. Il fait valoir que l'intimé et l'intimée ne respectent ni la phase précédant la nuit ni le repos de nuit. Il requiert le prononcé d'une charge tendant à ce que le besoin de repos du voisinage soit pris en considération. Ce faisant, le recourant ne dit pas concrètement en quoi consiste ce non-respect et quelles sont les expériences faites. Faute de motivation suffisante, le moyen est irrecevable et il n'y a pas lieu d'entrer en matière. Le grief aurait de toute façon été infondé. En effet, le résultat auquel parvient le service spécialisé de la POCA correspond à la jurisprudence du Tribunal administratif dans un cas très similaire.¹⁴² Pour le surplus, il faut rappeler au recourant qu'en l'occurrence, les dérangements minimes se mesurent à l'aune d'une zone agricole de degré DS III, et non d'une zone de villas classée en DS II. Finalement, en vertu du principe de prévention, il y a lieu d'office de reprendre sous forme de charges dans le permis de construire les propositions de mesures formulées par le service spécialisé de la POCA.

¹⁴² JTA n° 22654 du 9 novembre 2006, consid. 7.2.2 s.; cf. aussi décision de la TTE OJ n° 110/2016/76 du 6 avril 2017, consid. 6f

g) En ce qui concerne la protection contre les pollutions atmosphériques, l'OPair comporte dans ses annexes 1 à 4 des dispositions relatives à la limitation préventive des émissions (cf. art. 3 OPair). S'agissant de la construction d'une installation d'élevage traditionnel ou d'élevage intensif (annexe 2 OPair, ch. 511), le chiffre 512 de l'annexe 2 OPair impose le respect des distances minimales jusqu'à la zone habitée, requises par les règles de l'élevage, étant précisé que sont notamment considérées comme telles les recommandations de la Station fédérale de recherche d'économie d'entreprise et de génie rural (depuis 2006 Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART). Ces recommandations figurent en particulier dans le rapport FAT 476/1996 "Distances minimales à observer pour les installations d'élevage d'animaux".

Dans son rapport du 12 octobre 2018, l'OEC/beco a considéré ceci s'agissant des émissions olfactives: "Si les distances minimales sont respectées, que l'exploitation et l'entretien des installations de détention des animaux sont usuels et que l'équipement est conforme aux prescriptions, aucune nuisance olfactive excessive ne devrait survenir. Les distances minimales prévoient d'emblée une marge supplémentaire afin d'éviter d'éventuelles immissions excessives en cas d'événement ponctuel imprévisible. Les distances minimales ne s'appliquent pas dans les zones agricoles puisque ces dernières ne sont par principe pas affectées à l'habitation. Le risque d'immissions excessives peut toutefois être évalué en fonction des recommandations FAT. On peut s'attendre à des immissions excessives au sens de l'art. 2 al. 5 let. b OPair si la distance est inférieure à la moitié de la distance minimale applicable en zone d'habitation."

Le calcul de la distance minimale effectué par l'OEC/beco a donné un résultat de 70 m. Ce service a considéré que les zones à bâtir les plus proches se trouvent à 80 m au moins des points d'émission situés aux extrémités des installations de détention. Il a en outre observé que l'habitation du recourant est située à plus de 38 m du point d'émission le plus proche (mesure effectuée depuis la façade de l'habitation), soit à une distance supérieure à la moitié de la distance minimale applicable en zone d'habitation. L'OEC/beco en conclut qu'il ne faut donc pas s'attendre à des immissions excessives.

Pour ce qui des émissions diffuses d'ammoniac, l'OEC/beco a relevé ce qui suit: "Les valeurs limites d'émission des annexes 1 à 4 de l'OPair ne s'appliquent pas aux installations stationnaires dont les émissions sont diffuses (p.ex. étables avec cours extérieures ouvertes ou installations de stockage de lisier ouvertes). Des limitations préventives des

émissions fondées directement sur l'article 4 OPair doivent donc être ordonnées pour ces installations, c'est-à-dire que les émissions doivent être limitées dans la mesure où le permettent la technique et l'exploitation et où cela est économiquement supportable. La situation individuelle de l'exploitation doit cependant être prise en compte. Dans l'Aide à l'exécution dans l'agriculture (OFEV¹⁴³ 2012), l'OFEV et l'OFAG¹⁴⁴ concrétisent l'état de la technique en ce qui concerne la diminution des émissions d'ammoniac dans l'agriculture. A l'heure actuelle, seulement deux des trois modules relatifs à la protection de l'air sont publiés. Par ailleurs, certains spécialistes de la branche expriment des réserves concernant la viabilité économique, le potentiel d'efficacité et la réalisation correcte des mesures proposées. Les autorités compétentes bernoises sont chargées de n'autoriser que des nouveaux réservoirs de stockage disposant d'une couverture efficace. Elles renoncent à ordonner d'autres limitations préventives des émissions, vu les réserves à l'égard des mesures de l'Aide à l'exécution mentionnée plus haut. (...)"

L'OEC/beco énumère ensuite des mesures déjà mises en œuvre ou prévues comme mesures intégrées au projet et précise qu'en les appliquant volontairement, l'intimé et l'intimée contribuent globalement à limiter à titre préventif les émissions d'ammoniac.

La TTE n'a rien à ajouter à ce rapport détaillé et très clair. Il convient d'assortir le permis de construire d'une charge selon laquelle le nouveau réservoir de stockage des engrais de ferme liquides (sous l'aire d'exercice située le long de la façade ouest de l'étable) doit être couvert en permanence.

h) En définitive, du point de vue de la protection contre les immissions, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Par contre, sous l'angle procédural, il faut donner raison au recourant, dans le sens où il était nécessaire de requérir les rapports spécialisés en vertu de l'art. 22 al. 1 let. e DPC. Compte tenu de la faible distance entre la villa du recourant et les sources potentielles de bruit, des objections relatives à des prescriptions du droit de l'environnement ne pouvaient apparaître comme manifestement injustifiées. Le fait que cette distance soit tout de même suffisante au regard des prescriptions applicables relève de l'examen au fond.

¹⁴³ Office fédéral de l'environnement

¹⁴⁴ Office fédéral de l'agriculture

9. Pondération des intérêts

Le projet a beaucoup d'avantages et quelques inconvénients. Au nombre de ceux-ci, on compte d'abord une SAU basse par rapport à l'augmentation du cheptel projetée, laquelle toutefois n'est pas critiquable en soi. Ce niveau un peu bas a toutefois pour effet d'élever la part de fourrage à acheter et d'engrais de ferme à exporter. On peut toutefois raisonnablement partir de l'idée que cette situation sera temporaire et que l'achat de SAU supplémentaire est probable dans le futur. En attendant, on peut toutefois regretter que l'intimé et l'intimée ne se soient pas montrés plus actifs dans la recherche de contrats de reprise d'engrais, vu l'existence de la présente procédure et le nombre d'exploitations repreneuses à trouver. Au nombre des désavantages, on mentionnera également la question de la rentabilité à long terme. Fait problème principalement le revenu relativement peu élevé que semble pouvoir générer la structure projetée, au vu de l'ampleur de celle-ci. Toutefois, la rentabilité ne semble pas faire problème dans le cas de figure vraisemblable d'une reprise de l'exploitation au sein de la famille. En dehors du cadre familial, l'acquisition de l'exploitation ainsi que le paiement d'intérêts et le remboursement des dettes peut nécessiter un capital important. Cependant, des possibilités d'amélioration du revenu agricoles existent. Finalement, le projet nécessite des dérogations et l'application d'une clause exceptionnelle relatives à des principes architecturaux. Néanmoins, elles sont toutes justifiées par des circonstances particulières et ne touchent pas à des intérêts importants du voisinage.

Le projet a pour avantages un regroupement optimal des constructions et installations et la mise aux normes en matière de protection des animaux. Il ne porte pas atteinte aux intérêts de la protection des sites et de l'environnement.

En définitive, l'intérêt de l'intimé et de l'intimée à la construction est élevé. Le projet constitue un instrument de qualité à transmettre à la génération repreneuse. Il joue également en faveur de la promotion de l'agriculture et du dynamisme de la commune.

Les inconvénients susmentionnés ne font pas le poids face aux intérêts plaidant en faveur du projet. L'octroi du permis de construire est confirmé, sous réserve de l'ajout de certaines charges en matière de protection contre le bruit et de protection de l'air.

10. Violation du droit d'être entendu

Le recourant a requis des rapports en matière de protection du paysage, de protection contre le bruit et de protection de l'air en première instance déjà. La préfecture en tant qu'autorité directrice au sens des art. 5 et 6 LCoord n'a pas donné suite. L'OACOT pour sa part n'a pas procédé à la pondération des intérêts, qui relève de sa compétence.¹⁴⁵ Il lui incombait aussi de requérir de l'intimé et de l'intimée un plan de gestion / concept d'exploitation, ce d'autant plus que les questions de subsistance à long terme sont en l'occurrence liées à l'envergure du projet; or le recourant avait également invoqué l'argument du surdimensionnement en première instance. Ces manquements sont constitutifs d'une violation du droit d'être entendu au détriment du recourant. Ils vont aussi à l'encontre des principes selon lesquels les autorités constatent les faits d'office (art. 18 LPJA) et appliquent le droit d'office (art. 20a LPJA). Ils sont pris en considération dans la répartition des frais et dépens.

11. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo¹⁴⁶).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 2'850 fr., à quoi s'ajoutent ceux du rapport de la CPS par 750 fr., à savoir 3'600 fr. au total. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA).

Le recourant succombe dès lors qu'il a requis le refus du permis de construire. Toutefois la violation du droit d'être entendu et d'autres principes (cf. consid. 10 ci-dessus) doit être prise en considération dans la répartition des frais. Aussi, les frais de la TTE sont-ils mis

¹⁴⁵ Muggli, Commentaire pratique LAT, art. 24 n. 19 et 22

¹⁴⁶ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

pour moitié, soit 1'800 fr., à la charge du recourant. Pour le surplus, les frais de procédure sont assumés par le canton.

En principe, la TTE devrait en l'occurrence percevoir un émolument supplémentaire compte tenu de l'ampleur du dossier (art. 9 OEmo). Toutefois, la TTE y renonce car le surcroît de travail est également dû de façon non négligeable au défaut d'instruction dans la procédure d'octroi du permis.

b) La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure ou des circonstances particulières justifient une autre répartition ou la compensation des dépens, ou encore qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108 al. 3 LPJA). Est notamment considérée comme circonstance particulière l'obligation, pour le recourant, d'interjeter recours aux fins d'obtenir des droits procéduraux d'une certaine importance et qui ont fait défaut en première instance. Selon l'art. 52 al. 1 DPC, en procédure d'octroi du permis de construire, il n'est pas alloué de dépens.

Selon l'art. 11 al. 1 ORD¹⁴⁷, en procédure de recours, les honoraires se situent entre 400 et 11'800 fr. par instance. A l'intérieur du barème-cadre, le montant du remboursement des dépens est déterminé en fonction du temps requis pour le traitement de l'affaire d'une part, et de l'importance et de la complexité du litige d'autre part (art. 41 al. 3 LA¹⁴⁸).

La note d'honoraires du recourant se monte à 9'592 fr. 50, soit 8'540 fr. à titre d'honoraires, 354 fr. de débours, TVA (334 fr.) comprise. Celle de l'intimé et de l'intimée se monte à 18'589 fr., à savoir 11'960 fr. à titre d'honoraires, 5'000 fr. pour les expertises, 300 fr. de débours, TVA (1'329 fr.) comprise. D'emblée, il convient de déduire de la note de frais de l'intimé et de l'intimée les coûts des expertises. Cette documentation aurait de toute façon dû être produite par eux en première instance. Ils en assument donc les frais sur la base de l'art. 52 al. 1 DPC quelle que soit l'issue de la procédure de recours. Le recourant fait valoir un temps de traitement supérieur à la moyenne, une importance élevée et une difficulté entre moyenne et supérieure à la moyenne eu égard à la compréhension des expertises. Comme relevé ci-dessus, une partie de la procédure qui s'est déroulée devant la TTE aurait dû l'être devant l'autorité d'octroi du permis de construire. Dans cette mesure, au-

¹⁴⁷ ordonnance du 17 mai 2006 sur le tarif applicable au remboursement des dépens, RSB 168.811

¹⁴⁸ loi du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates, RSB 168.11

cune partie n'a droit à des dépens. L'importance du litige pour l'intimé et l'intimée est indéniable, vu l'ampleur et les enjeux du projet. Pour le recourant, l'importance doit être qualifiée de normale, sa situation ne s'écarte pas fondamentalement d'autres situations de voisinage. La complexité du litige ne fait aucun doute, elle est à mettre avant tout sur le compte des questions de rentabilité de l'exploitation. Ce faisant, c'est surtout le recourant qui souffre de cette complexité, et non l'intimé et l'intimée, puisque les expertises en la matière proviennent de ces derniers. Le temps de traitement est en lien avec cette complexité. En définitive, il apparaît équitable de réduire les notes de frais respectives du recourant ainsi que de l'intimé et de l'intimée à 8'000 fr. chacune, TVA comprises.

Compte tenu de l'issue de la procédure, les dépens de l'intimé et de l'intimée sont mis à la charge du recourant à raison de la moitié, à la charge de la préfecture à raison d'un quart et à la charge de l'OACOT à raison d'un quart. Les dépens du recourant sont mis à la charge de la préfecture à raison d'un quart et à la charge de l'OACOT à raison d'un quart. En effet, les manquements en procédure de première instance ont conduit à une charge supplémentaire de travail dans la procédure de recours aussi bien pour le recourant que pour l'intimé et l'intimée.

III. Décision

1. Le recours du 19 décembre 2017 est partiellement admis dans la mesure où il est recevable.

La décision de la Préfecture du Jura bernois du 21 novembre 2017 et la décision de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du 21 novembre 2016 sont confirmées. Le permis de construire est complété d'office selon le chiffre 2 du présent dispositif.

2. Le permis de construire est assorti des charges suivantes:

- a) Le turbo-cyclone ne doit pas être en service pendant la période acoustique nocturne (19h à 7h).
- b) Le turbo-cyclone doit être équipé d'un silencieux.
- c) Il faut éviter les cloches et sonnailles dont la taille et les caractéristiques sont susceptibles de causer davantage que des dérangements minimes.

- d) Entre 22h et 7h, il faut renoncer à toutes cloches et sonnailles si les animaux pâturent à proximité immédiate d'immeubles d'habitation.
- e) Le nouveau réservoir de stockage des engrais de ferme liquides (sous l'aire d'exercice située le long de la façade ouest de l'étable) doit être couvert en permanence.
3. Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant à raison de 1'800 fr. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
4. Le recourant versera la somme de 4'000 fr. à l'intimé et à l'intimée à titre de dépens.

La Préfecture du Jura bernois versera la somme de 2'000 fr. à l'intimé et à l'intimée à titre de dépens, ainsi que la somme de 2'000 fr. au recourant à titre de dépens.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire versera la somme de 2'000 fr. à l'intimé et à l'intimée à titre de dépens, ainsi que la somme de 2'000 fr. au recourant à titre de dépens.

IV. Notification

- Maître B._____, par courrier recommandé
- Maître F._____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courrier recommandé
- Commune mixte de Plateau de Diesse, par courrier recommandé
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, par courrier recommandé
- Commission pour la protection des sites et du paysage, par l'intermédiaire de l'OACOT, pour information
- Fondation rurale interjurassienne, pour information
- Office de l'économie, secteur Protection contre les immissions, pour information
- Police cantonale, Circulation, environnement et prévention, pour information
- OAN Office de l'agriculture et de la nature, Service vétérinaire, pour information

- OAN Office de l'agriculture et de la nature, Service spécialisé Bâtiments et droit foncier rural, pour information

**Direction des travaux publics,
des transports et de l'énergie**

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat