

VD_OMNI AC.1991.0087 vom 20. Juli 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-07-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0087

FR: VD_OMNI AC.1991.0087 du 20 juillet 1992

IT: VD_OMNI AC.1991.0087 del 20 luglio 1992

Regeste

Hoirie STEINER c/ Mun Vuillerens | Les exploitations d'élevage ne sont en principe pas incompatibles avec les zones d'habitation - application par analogie des règles de l'OPB pour le calcul de la distance.

Erwägungen

E. 1

Lors de la construction d'une installation, il y a lieu de respecter les distances minimales jusqu'à la zone habitée, requises par les règles de l'élevage. Sont notamment considérées comme telles les recommandations de la Station fédérale de recherche d'économie d'entreprise et de génie rural.

E. 2

Si l'air évacué, chargé d'odeurs pénétrantes, est épuré, il est alors permis de ne pas respecter les distances minimales exigées. En tant qu'elles consacrent l'état des connaissances en la matière et que le Conseil fédéral y renvoie expressément dans son ordonnance, les distances fixées sur la base des recommandations FAT sont contraignantes pour les administrés et les autorités; sous réserve du cas prévu au ch. 512 al. 2 précité, elles ne peuvent pas être réduites (voir prononcés CCRC no 6969, 7 août 1991, Amiguet contre Ollon; 6675, 15 août 1990, Rey contre DTPAT). Bien que la question n'ait pas été expressément soulevée, le Tribunal fédéral a implicitement admis le caractère obligatoire des recommandations FAT, auxquelles il s'est référé dans un arrêt récent (ATF du 18 septembre 1991, Commune de Wislikofen, Canton d'Argovie, résumé in DEP 1992, 266). b) L'exigence du respect d'une distance par rapport aux zones habitées est à respecter tant par les installations d'élevage traditionnel que celles d'élevage intensif (Opair, Annexe 2, ch. 511). Une exploitation totalisant 90 places mères et 500 lapins d'engraissement constitue incontestablement un élevage intensif au sens où l'entend l'OPair. Cependant, les bases de calcul fixées par les recommandations FAT pour déterminer la distance à respecter ne contiennent pas de normes spécifiques pour les élevages de lapins. Selon la Station fédérale de recherche de Tänikon, un coefficient d'émission d'odeurs de 0,005 par animal leur serait applicable. Ce chiffre n'a pas été contesté par les parties; il est proche de celui fixé pour les poules en période d'élevage ou d'engraissement, qui est de 0,007, si bien que rien ne permet de le remettre en cause. Par zones d'habitation, on vise toutes celles qui répondent aux exigences de l'art. 15 LAT et sont vouées à l'habitat, à l'exclusion des zones artisanales, industrielles ou agricoles (recommandations FAT, p.2). Dans les zones mixtes comme les villages de campagne présentant un caractère agricole, une tolérance accrue est exigée, la distance minimale requise pouvant être réduite de cas en cas. c) Le chiffre 512 de l'annexe 2 de l'OPair pose une première question de principe qui est celle de savoir si toute installation d'élevage traditionnel ou intensif est exclue à l'intérieur des zones habitées ou si

leur implantation est admise dans ces zones, pour autant que les distances minimales soient respectées par rapport aux habitations voisines, cas échéant au moyen d'un système de filtrage de l'air vicié. Selon le Service de lutte contre les nuisances, la distance prescrite devrait être observée hors du périmètre des zones habitées. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a considéré que le but de la règle posée au ch. 512 était d'imposer, à titre préventif, le respect d'une distance minimale par rapport à une zone d'habitation voisine, lorsqu'une installation est source d'atteintes incommodantes dans cette zone; cette distance minimale est à observer indépendamment des règles cantonales et communales en matière de constructions (ATF du 18 septembre 1991 précité, consid. 4b). Il a cependant laissé ouverte la question de savoir si l'implantation d'une porcherie serait admissible à l'intérieur d'une zone de village et si les distances minimales prescrites par l'OPair y seraient applicables. Le but visé par le ch. 512 de l'annexe 2 de l'OPair est de dire à quelles conditions les installations d'élevages sont compatibles avec l'habitation afin de prévenir des émissions incommodantes; on ne saurait tirer de cette disposition une interdiction absolue de construire des exploitations avec des élevages d'animaux à l'intérieur de zones habitées. Cela résulte expressément du deuxième alinéa qui prévoit que les distances minimales exigées ne sont plus applicables lorsqu'il existe un système de filtrage des odeurs; on ne verrait pas la raison d'être de cette disposition si elle était destinée à permettre uniquement l'implantation d'installations d'élevage à proximité des zones d'habitation, et non à l'intérieur de celles-ci. La possibilité de construire de nouvelles installations d'élevage à l'intérieur de zones habitées ressort en outre clairement des recommandations FAT, qui ont été harmonisées avec les exigences de l'OPair (p. 1, 2, 5). L'aménagement d'un système d'épuration des odeurs ne constitue au demeurant pas une condition nécessaire pour l'implantation d'une installation d'élevage à l'intérieur d'une zone d'habitation, si la distance minimale requise par le ch. 512, calculée conformément aux recommandations FAT, est respectée. Par conséquent, en tant que la décision de refus du Département de l'intérieur et de la santé publique est fondée sur le principe qu'une installation d'élevage est incompatible avec une zone d'habitation, elle doit être annulée. d) Tout autre est le problème de savoir par rapport à quel endroit calculer la distance requise, ce que les recommandations FAT ne fixent pas de manière précise. Dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité du 18 septembre 1991 (consid. 4c), a été posé le principe que pour les installations dont l'air vicié n'est pas épuré, il suffit que cette distance soit observée depuis le canal d'évacuation et non à compter de tous les points du bâtiment; on ne dit en revanche pas par rapport à quelles constructions la distance doit être respectée à l'intérieur d'une zone d'habitation. Compte tenu du but, qui est de préserver les personnes des odeurs qui pourraient devenir incommodantes à l'intérieur des zones où l'habitation prédomine, il convient de prendre en considération uniquement les lieux habités, à l'exclusion de ceux voués à l'exercice d'une activité professionnelle, du moins lorsqu'elle a un caractère agricole, artisanal ou industriel; peut rester ouverte la question de savoir si les écoles, homes et bureaux doivent être assimilés aux habitations, du point de vue de leur protection contre les odeurs incommodantes. En page 5, les recommandations FAT mentionnent que dans une zone d'habitation, la distance doit être respectée par rapport aux maisons d'habitations voisines. On ne sait toutefois pas ce qu'il convient d'entendre par "maison d'habitation". Faut-il comprendre par là que toute façade d'un bâtiment, même lorsqu'elle n'abrite pas de locaux destinés au séjour, tient lieu de référence? La distance requise doit-elle prendre en compte le prolongement des bâtiments, tels les jardins et terrasses? A cet égard, il ne paraît pas incohérent d'appliquer, par analogie, les règles générales sur le lieu de détermination des

immissions sonores, qui ont également pour objet de protéger la population des atteintes incommodes, notamment dans les zones d'habitation. On peut ainsi poser le principe que la distance requise doit être calculée par rapport aux façades des bâtiments voisins où sont situés des locaux d'habitation dans lesquels on peut séjourner (art. 2 al.6 lit. a et 39 al.1 OPB par analogie), sans tenir compte des alentours des bâtiments, tels les jardins ou les terrasses; la distance minimale n'a en outre pas à être observée par rapport aux bâtiments d'habitation liés à l'exploitation (art. 1 al.3 lit.a OPB, par analogie). Peu importe que l'implantation d'une construction sur un bien-fonds voisin soit réglementaire ou non du point de vue du droit cantonal et communal, dès lors que le droit fédéral vise à protéger les maisons d'habitation, dans leur ensemble. Enfin, dans les zones ou parties de zones non construites, il conviendra également de tenir compte du lieu où pourrait s'implanter une maison d'habitation, conformément au droit cantonal et communal de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 39 al.3 OPB, par analogie).

e) Ces principes étant posés, il convient d'examiner si, dans le cas particulier, la distance requise serait observée. Selon le Service de lutte contre les nuisances, cette distance devrait être de 8 mètres par rapport aux zones habitées. On ne sait toutefois pas quels éléments ont fondé ce calcul. Selon les chiffres 3 et 4 des recommandations FAT, la distance minimale à respecter dépend du nombre d'animaux et du facteur d'émission d'odeurs pour le genre d'animaux en question; il existe en outre des facteurs de correction, selon la topographie, l'altitude, le type d'affouragement et le système d'évacuation du fumier, notamment; en cas de construction nouvelle, on doit également tenir compte des possibilités d'expansion de l'exploitation et de l'influence des vents (ch. 5 et 6). En fonction d'un élevage comprenant environ 600 animaux pour lesquels un facteur d'émissions d'odeurs de 0,005 est applicable, on obtient une charge d'odeurs équivalent à 3 GB. Selon le schéma figurant en p. 3 des recommandations FAT, la distance normalisée dans un tel cas est d'environ 17 mètres. A priori, la distance requise par rapport aux façades des bâtiments d'habitation les plus proches serait respectée. On ignore cependant si, comme l'affirmait d'ailleurs l'un des opposants, en fonction de l'altitude et des vents dominants, une correction de ce calcul doit être effectuée; même compte tenu de l'éventuelle réduction pouvant être appliquée dans un village à caractère agricole, il n'est pas exclu que la distance requise ne puisse être respectée sans un système d'épuration de l'air vicié. En conséquence, la cause doit être renvoyée au département intimé, afin qu'il complète le dossier sur ce point.

f) La décision cantonale est également fondée sur le fait que les canaux d'évacuation ne respecteraient pas la hauteur requise selon les recommandations de l'Office fédérale de l'environnement, des forêts et du paysage, du 15 décembre 1989 (ci-après recommandations OFEFP). A teneur de l'art. 6 al. 2 OPair, le rejet des émissions s'effectuera en général au-dessus des toits, par une cheminée ou un conduit d'évacuation. Les recommandations de l'OFEFP sont destinées à déterminer la hauteur nécessaire des cheminées pour remplir la condition posée par cette disposition (ch. 11). Ces normes ne reposent sur aucune subdélégation du Conseil fédéral à l'OFEFP. Elles ne lient par conséquent ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration (ATF 117 Ib 231; Moor, Droit administratif, les fondements généraux, 1988, p. 215). Leur but est d'assurer une pratique uniforme et de définir l'état de la technique en la matière qu'elles régissent. Elles ne peuvent toutefois prévoir autre chose que ce qui découle déjà de la loi ou de l'ordonnance. Il convient par conséquent d'examiner si les exigences posées dans ces recommandations respectent le cadre légal et réglementaire et si elles concrétisent la meilleure solution pour atteindre le but visé par la loi (ATF 105 V 258 a contrario). L'exigence posée à l'art. 6 OPair de l'évacuation des émissions par un canal situé au-dessus

des toits a un caractère préventif; le but est d'éviter des immissions excessives par une trop grande concentration autour des bâtiments d'émanations qui ne pourraient s'échapper librement dans l'air. Les prescriptions prises en application de cette disposition doivent donc être conformes à l'évolution de la technique, ne pas entraver l'exploitation et être économiquement supportables (art. 11 al.2 LPE). Les recommandations de l'OFEP s'appliquent aux installations stationnaires qui ne tombent pas sous le coup de l'annexe 6 OPair régissant la hauteur minimale des cheminées industrielles (ch. 12). Par installations stationnaires, on vise notamment les installations de combustion utilisant le gaz, l'huile de chauffage, le bois et le charbon et les installations artisanales industrielles telles les parkings souterrains ou celles dont émane un air vicié malodorant (note 1 ad. ch. 12 et ch. 52). Dans le cas particulier on ne se trouve pas en présence de cheminées industrielles, pour lesquelles la grandeur Q/S dépasse la valeur de 5 (Q = débit massique du polluant atmosphérique émis, en grammes par heure et S = paramètre de ces polluants) au sens où l'entend l'annexe 6 OPair. C'est donc à juste titre que le département intimé se réfère aux recommandations de l'OFEP. Celles-ci prévoient au chiffre 52 que l'orifice des cheminées d'entreprises artisanales et industrielles qui rejettent des gaz pollués ou de l'air vicié malodorant doit dépasser de 0,5 mètre au minimum la partie la plus élevée du bâtiment (par exemple le faîte du toit) ou de 1,5 mètre au minimum les toits plats. Il n'y a pas lieu de remettre en cause le fait que ces exigences, édictées par l'office fédéral spécialisé en la matière, concrétisent l'état actuel de la technique; elles ne sont au demeurant par de nature à entraver l'exploitation ni à entraîner des frais excessifs pour une installation telle celle en cause, si bien qu'elles sont applicables, en l'espèce. Les bâtiments nos ECA 307 et 180 sont revêtus de toits inclinés; les deux canaux de ventilation devraient donc dépasser de 0,5 mètre le faîte de chacune des toitures respectives. A lire les plans, le canal de ventilation qui serait aménagé sur le premier, et le plus bas de ces bâtiments, respecterait la condition posée mais pas celui qui se situerait sur le bâtiment principal. Le projet doit donc être corrigé sur ce point. g)

Une installation d'élevage intensif peut non seulement engendrer des nuisances olfactives, mais également des immissions sonores. Une installation nouvelle doit respecter toutes les mesures préventives de limitation des émissions et ne pas dépasser les valeurs limites de planification dans le voisinage (art. 25 al.1 LPE et 7 al.1 lit. b OPB). Dans sa décision notifiée par la Centrale des autorisations le 19 juillet 1991, le DISP, par l'intermédiaire du Service de lutte contre les nuisances, a attribué le degré de sensibilité III à la zone du village, en application des art. 43 et 44 al.3 OPB; conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 117 Ib 156 ss, consid. 2; 115 Ib 351 consid. 1b), cette décision a été notifiée à toutes les parties par la municipalité, le 12 août 1991, et n'a pas fait l'objet de contestations. Le degré de sensibilité III est par conséquent applicable et les valeurs limites de planification prévues à l'annexe 6 OPB pour le bruit des installations artisanales et industrielles s'élèvent à 60 dB (A), pour le jour, et 50 dB (A), pour la nuit. Dans sa décision, le département n'a toutefois pas procédé à un examen concret des immissions prévisibles de l'installation, se limitant à préciser que les valeurs limites de planification devront être respectées. L'installation projetée ne comprendrait pas d'élément particulièrement bruyant, si ce n'est un ventilateur, qui peut, selon son emplacement, entraîner un dépassement des valeurs limites de planification. Or, on ne connaît ni l'endroit où serait situé ce ventilateur, ni sa puissance, si bien qu'il y aura également lieu de compléter le dossier sur ce point. h)

Les considérants e et g ci-dessus font état de lacunes du dossier en ce qui concerne des questions touchant à la protection de l'environnement, qu'il incombait aux constructeurs (art. 46 al.1 LPE) et au département

compétent de combler, en l'espèce, le DISP (art. 2 al.2 du règlement d'application de la LPE du 8 novembre 1989, ci-après RVLPE). D'une manière générale, en effet, la limitation des émissions des installations fixes doit être examinée au stade du permis de construire, sur la base d'un dossier complet et non seulement après l'exécution des travaux; un tel mode de faire irait à l'encontre du principe de prévention, qui veut que les émissions soient minimisées dès le départ (ATF 116 Ib 435, p. 441 et 446; Ettler, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, no 1 ad. art. 25). Le Service de lutte contre les nuisances, qui est le service spécialisé pour les questions touchant à la protection de l'air et contre le bruit (art. 5 RVLPE), doit déterminer de manière concrète, dans le cadre de son préavis (art. 9 RVLPE), si l'installation projetée fait l'objet de toutes les mesures préventives applicables et respecte les valeurs limites d'exposition. Lorsque l'on peut présumer que les valeurs limites d'exposition en matière de bruit ne seront pas dépassées, un pronostic n'est pas nécessaire (art. 25 al.1 LPE et 36 al.1 OPB); dans un tel cas, l'autorité ne peut cependant se borner à renvoyer aux dispositions applicables, mais doit exposer les éléments sur lesquelles elle se fonde pour dire que les exigences légales et réglementaires seront respectées (ATF 116 Ib 440, consid. 5c). Il en va de même en ce qui concerne la déclaration des émissions de polluants atmosphériques prévue par l'art. 12 OPair; lorsqu'une telle déclaration ne s'avère pas nécessaire, le dossier doit en contenir la justification afin de renseigner les tiers intéressés et l'autorité de recours (ATF 115 Ib 471, consid. 6d). Si l'autorité ne se considère pas suffisamment renseignée ou qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder aux mesures et calculs, elle demandera au constructeur de compléter le dossier, cas échéant de procéder lui-même aux examens (art. 46 al.1 LPE; ATF 116 Ib 441 consid.5c). i)

En définitive, la décision du Département de l'intérieur et de la santé publique doit être annulée et le dossier renvoyé à cette autorité pour une nouvelle décision. 2.

Reste à examiner, si sous l'angle du droit cantonal, les travaux projetés peuvent être autorisés. a) Le règlement communal ne précise pas quelles sont les affectations compatibles avec la zone du village. L'environnement bâti montre cependant que cette zone se caractérise comme une zone mixte, à vocation rurale, dans laquelle différentes activités, en particulier celles en relation avec la culture du sol, sont mêlées à l'habitation. Dans ces conditions, l'exploitation d'une halle d'engraissement de lapins y est admissible, même si elle présente un caractère industriel; il s'agit en effet d'une installation complémentaire à une activité agricole. L'installation projetée serait par conséquent conforme à la vocation de la zone. b) C'est toutefois à juste titre que la municipalité a refusé le permis de construire sollicité, dès lors que l'autorisation spéciale requise en application de l'art. 120 LATC ne pouvait être accordée (art. 75 al.1 RATC). Le recours doit en conséquence être rejeté en tant qu'il vise la décision municipale.

3. Les recourants, qui ont conclu à la réforme de la décision attaquée en ce sens qu'ils soient autorisés à aménager la halle d'engraissement litigieuse, n'obtiennent que partiellement gain de cause, la réglementarité de leur projet n'étant, pour l'instant, pas établie. Dans ces circonstances, il paraît équitable de laisser la totalité des frais à la charge de l'Etat, mais de ne pas allouer de dépens.