

VD_OMNI AC.2003.0058 vom 29. Juni 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2003.0058

FR: VD_OMNI AC.2003.0058 du 29 juin 2007

IT: VD_OMNI AC.2003.0058 del 29 giugno 2007

Regeste

BOSSON Rose-Marie et consorts, Commune de St-Cergue, Hoirie NATALINI et consorts/Département de la sécurité et de l'environnement, Département des institutions et des relations extérieures, Laboratoire cantonal Contrôle des denrées alimentaires, Municipalité d'Arzier-Le Muids, Municipalité de Givrin | Les communes exploitant le captage du Montant ont fait étudier en 1994 un plan des zones de protection S1, S2 et S3, qui a été mis à l'enquête publique en été 1997 et adopté au mois de mars 2000. Les recours formés contre la décision d'adoption du plan ont été rejetés par le département au mois de mars 2003. L'expertise ordonnée par le tribunal a permis de constater que la méthode de délimitation des zones de protection des sources n'était plus conforme à la nouvelle ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 et, en particulier, ne tenait pas compte de "l'épikarst" ainsi que d'une évaluation chiffrée des critères définis par la méthode "EPIK". La nouvelle méthode de délimitation des zones de protection pouvait entraîner une modification des périmètres de protection, ce qui justifiait un complément d'étude afin de vérifier si les restrictions au droit de propriété qui en résultent sont conformes au principe de proportionnalité et à l'état des connaissances scientifiques en matière de protection des eaux en milieu karstique.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux; RS 814.20), les cantons délimitent des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires au droit de propriété (al. 1). Selon l'al. 2 de cette disposition, les détenteurs de captages d'eaux souterraines sont tenus de faire les relevés nécessaires pour délimiter les zones de protection (let. a), d'acquérir les droits réels nécessaires (let. b), de prendre à leur charge les indemnités à verser en cas de restriction au droit de propriété (let. c). Cette disposition a été reprise de l'art. 30 de l'ancienne loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (LPEP ; RO 1972 II p. 958). Le Message du Conseil fédéral précisait que pour protéger efficacement les captages d'eaux souterraines servant à l'approvisionnement en eau, il était indispensable d'apporter des restrictions étendues à l'utilisation des biens-fonds autour de ces captages. Toute pollution organique ou inorganique de l'eau qui s'infiltre dans le sous-sol pouvait causer une altération durable et presque irrémédiable des eaux souterraines captées. Ainsi, on était en droit d'admettre que l'existence de zones de protection délimitées d'après les conditions locales était absolument requise pour tous les captages d'eaux souterraines de quelque importance. Il convenait d'attribuer une attention particulière à la zone de captage (rayon de la zone de protection entre 10 et 50 m du point de captage). Le propriétaire du captage

devait acquérir cette zone, entourée d'une clôture et la soustraire à toute utilisation. La zone de protection rapprochée (SII) comportait une limite extrême se situant entre 50 et 200 m du point de captage. Elle était considérée comme une zone de protection proprement dite dans laquelle il importait de prendre les mesures requises. Il convenait en principe d'établir une interdiction générale de construire ou du moins de limiter dans une large mesure tous les travaux de construction dans une telle zone. Enfin, dans la zone de protection éloignée (SIII) dont la limite extrême se situerait entre 100 et 500 m du point de captage, il fallait renoncer à certains modes d'utilisation du sol qui pourraient mettre en péril les eaux souterraines. Il appartenait aux cantons d'établir les bases légales nécessaires à la création des zones de protection des eaux souterraines. Il leur incombait également de veiller à ce que ces zones soient effectivement à tous les endroits où l'intérêt public l'exigeait. En revanche, les dépenses résultant des mesures de protection devaient être mises à la charge des propriétaires de captage. Il s'agissait en premier lieu des dépenses relatives à l'acquisition des droits réels notamment (FF 1970 II p. 466).

b) Le canton de Vaud a introduit les bases légales nécessaires à la création des zones de protection des eaux SI, SII et SIII en modifiant les art. 62 à 64 de la loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution (LvPEP) le 18 décembre 1989 (voir l'exposé des motifs du Conseil d'Etat in BGC 1989 p. 305). Selon l'art. 63 LvPEP, il appartient au propriétaire du captage de faire effectuer les études nécessaires à la délimitation des zones de protection SI, SII et SIII (al. 1). A cet effet, le propriétaire du captage mandate un bureau technique qui établit un projet à l'échelle 1:5000, avec mention des limites de propriété, ainsi qu'une liste des restrictions jugées nécessaires à la protection des captages (al. 2). Le département examine avec le propriétaire du bien-fonds les études hydrogéologiques présentées par le propriétaire du captage; il recueille le préavis de l'autorité compétente, de la commune territoriale et du Laboratoire cantonal (al. 4). Le département fait ensuite établir un plan de délimitation des zones de protection SI, SII et SIII composé d'un plan précisant les limites de propriété, le numéro des parcelles et mentionnant le nom des propriétaires intéressés à l'échelle du plan cadastral (BGC 1989 p. 305). Le plan des zones de protection comporte également la liste des restrictions d'utilisation des biens-fonds situés en zones SI, SII et SIII avec une réglementation sur les installations existantes (mise en état ou mise hors service) dans le respect des buts fixés par la loi fédérale et du principe de proportionnalité (al. 5). Le plan de délimitation des zones de protection SI, SII et SIII est soumis à l'enquête publique; les art. 73 et 74 de la loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire du 4 décembre 1985 (LATC) sont applicables à la procédure d'adoption des plans des zones de protection des eaux souterraines (al. 6). Ainsi, les plans des zones de protection des eaux sont assimilés aux plans d'affectation et ils sont soumis à la même procédure d'approbation que les plans d'affectation cantonaux.

c) La procédure d'adoption et d'approbation des plans d'affectation cantonaux a connu de nombreux développements. A l'origine, l'art. 73 LATC dans sa version adoptée en 1985 prévoyait que le projet de plan d'affectation cantonal faisait l'objet d'une enquête publique de 30 jours dans les communes dont le territoire est concerné (al. 2). A l'issue de l'enquête, la ou les municipalités transmettaient leurs observations et oppositions au Département en charge de l'aménagement du territoire (à l'époque Département des travaux publics de l'aménagement et des transports) qui statuait sur les oppositions et notifiait sa décision à chaque opposant en lui impartissant un délai de 10 jours pour déposer, le cas échéant, un recours motivé auprès du département en charge du Service juridique (à l'époque Département de la justice, de la police et des affaires militaires) tendant au réexamen de son opposition (al. 3); ce département statuait sur les

oppositions tant en légalité qu'en opportunité en jouissant du libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). L'art. 73 LATC a été modifié par un arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 1994 puis par la loi du 20 février 1996. Il s'agissait d'adapter la procédure aux exigences de l'art. 6 CEDH garantissant l'accès à un tribunal indépendant pour les litiges en matière civile, auxquels étaient assimilées les contestations sur les restrictions au droit de propriété résultant d'un acte étatique, telles qu'un plan d'affectation, notamment les plans des zones de protection des eaux souterraines (voir BGC novembre 1995 p. 2542 ss notamment 2551). L'art. 73 al. 3 LATC a ainsi été modifié pour permettre à l'opposant de recourir auprès du Tribunal administratif contre la décision du Département des institutions et des relations extérieures procédant au réexamen de l'opposition (anciennement le Département de la justice et des affaires militaires). d) La procédure d'approbation des plans d'affectation cantonaux a encore été modifiée le 4 mars 2003. La modification consistait à supprimer l'instance intermédiaire auprès du Département des institutions et de relations extérieures et de considérer que l'opposition formulée directement auprès du département soit traitée comme un recours et le département assimilé à l'autorité de recours bénéficiant du libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. a LAT (BGC janvier-février 2003 p. 6570). Ainsi l'art. 73 al. 3 LATC a été modifié pour préciser que le département en charge de l'aménagement du territoire statue directement avec plein pouvoir d'examen par une décision motivée sur les oppositions en supprimant la voie de recours auprès du Département des institutions et des relations extérieures. Selon l'art. 73 al. 4 LATC, les décisions du département sont susceptibles d'un recours auprès du Tribunal administratif statuant avec un pouvoir d'examen limité en légalité. L'art. 63 al. 4 et 5 LvPEP a également été modifié pour transférer du Département de la sécurité et de l'environnement au Service des eaux, sols et assainissement la compétence d'établir le projet plan des zones de protection des eaux souterraines. Cette nouvelle procédure n'est toutefois pas applicable aux plans d'affectation cantonaux qui ont déjà été approuvés par le département avant son entrée en vigueur (voir les dispositions transitoires de la loi du 4 mars 2003). En l'espèce, le Département de la sécurité et de l'environnement a statué sur l'approbation du plan et sur les oppositions le 28 mars 2000 de sorte que la procédure prévue par la révision de 1996 est encore applicable. Le pouvoir d'examen du tribunal reste de toute manière limité à un contrôle en légalité de la décision attaquée.

E. 2

a) En résumé, les mesures "d'organisation du territoire" nécessaires à la protection des eaux souterraines ou à la sauvegarde de la qualité des eaux ont été placées par le législateur fédéral dans la compétence des cantons; ces mesures sont régies par les art. 19 ss LEaux. Auparavant, des dispositions analogues figuraient aux art. 29 ss LPEP; la révision de la législation fédérale n'a entraîné, à ce propos, aucune modification de la réglementation sur le fond (cf. Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1987 II p. 1143). Le droit fédéral prévoit en particulier la création de zones de protection des eaux souterraines autour des captages; les cantons doivent délimiter ces zones et fixer les restrictions nécessaires du droit de propriété (art. 20 al. 1 LEaux). Les zones de protection ont été définies plus précisément par les art. 13 ss de l'ancienne ordonnance du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (OPEL). La zone S était alors définie à l'art. 14 OPEL de la manière suivante: "La zone S comprend: a. Les zones de protection établies autour de captages d'eaux souterraines et de captages de

sources (art. 30 de la loi [actuellement: art. 20 LEaux]), soit la zone de captage (zone S 1), la zone de protection rapprochée (zone S 2) et la zone de protection éloignée (zone S 3); b. Les périmètres de protection des eaux souterraines (art. 31 de la loi [actuellement: art. 21 LEaux])." b) En l'espèce, le plan de délimitation des zones de protection SI, SII et SIII pour la source du Montant a été établi en application des art. 20 LEaux et 14 let. a OPEL (les zones SI, SII et SIII de l'art. 63 LVPEP correspondent aux zones S1, S2 et S3 du droit fédéral; cf. ATF 120 Ib 224 consid. 3). Il est rappelé que le droit cantonal vaudois prévoit que ces zones, qui entraînent des restrictions pour les propriétaires des biens-fonds inclus dans leurs périmètres (interdictions de construire, prescriptions relatives aux cultures, etc.; cf. ATF 120 Ib 224 consid. 4), sont adoptées sous la forme de plans d'affectation cantonaux, selon les art. 73 ss LATC (cf. aussi art. 47 let. n LATC). Ces zones de protection ne sont toutefois pas, en soi ou matériellement, des mesures de planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; elles sont fondées directement sur la législation fédérale de la protection des eaux ainsi que sur les dispositions cantonales d'exécution (cf. JAAC 49 n. 34 consid. 1). Il s'agit néanmoins, du point de vue formel, d'éléments particuliers du plan d'affectation réglant de façon générale, pour le territoire concerné, le mode d'utilisation du sol (cf. ATF 120 Ib 287 consid. 3c/cc). c) Les instructions pratiques pour la détermination des secteurs de protection des eaux, des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines d'octobre 1977, révisées en 1982, précisent que les zones de protection des eaux souterraines se subdivisent en zone I (zone de captage), en zone II (zone de protection rapprochée) et en zone III (zone de protection éloignée). Les instructions définissent les principales restrictions dans l'utilisation des biens-fonds et les mesures de protection requises. Dans la zone I aucune espèce de substance polluante ne doit pouvoir parvenir dans le captage. La zone I comprend les environs immédiats du captage ; elle doit protéger le captage lui-même et les terrains voisins. Les instructions pratiques recommandent à l'autorité de réviser le plan des zones de protection et le règlement y relatif à peu près tous les dix ans. Il est précisé qu'il est possible de tenir compte des nouvelles connaissances scientifiques acquises entre-temps et de procéder aux adaptations nécessaires. En l'espèce, les experts ont relevé que l'étude du laboratoire GEOLEP se base sur les résultats d'un grand nombre d'études existantes complétées par de nouvelles investigations (essais d'infiltration et de coloration). Les études et publications scientifiques existantes à l'époque (1994) ont également été correctement prises en considération. C'est ainsi que les experts arrivent à la conclusion que les zones de protection ont été délimitées conformément aux directives techniques en vigueur au moment de l'établissement du plan c'est-à-dire aux instructions pratiques d'octobre 1977 révisées partiellement en 1982. Les zones ont également été délimitées en tenant compte des résultats des travaux de recherches scientifiques récents en la matière car les auteurs du rapport GEOLEP de 1994 ont pris en compte également les travaux du groupe d'hydrogéologues effectués dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle ordonnance sur la protection des eaux (voir la réponse des experts à la question 1, p. 5 et 6 de l'expertise).

E. 3

a) La nouvelle ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux) a toutefois apporté d'importants changements dans la délimitation des zones de protection des eaux. La nouvelle ordonnance a introduit "le concept de vulnérabilité pour la protection des aquifères karstiques" (voir annexe 4 chiffre 121 de l'OEaux). La vulnérabilité est une propriété naturelle des aquifères qui permet de mesurer la sensibilité des eaux souterraines karstiques à la pollution. Ce concept a été précisé dans une publication récente de l'OFEPF :

cartographie de la vulnérabilité en régions karstiques - méthode EPIK, de 1998. En outre la nouvelle ordonnance a introduit les nouvelles notions de secteurs de protection Au et Ao ainsi que le concept des aires d'alimentation Zu et Zo. Aussi de nouvelles instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines ont été publiées en 2004 par l'OFEFP et elles ont remplacé les instructions pratiques de 1977, révisées en 1982. Enfin une nouvelle carte géologique à l'échelle 1:25'000 (Feuille de Nyon) couvrant notamment une grande partie du bassin d'alimentation de la source du Montant a été publiée récemment. b) Les experts relèvent que l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 et les nouvelles instructions pratiques nécessitent une adaptation et un réexamen du plan des zones S de protection des eaux. Une telle adaptation concerne non seulement le territoire de la Commune de St-Cergue mais l'ensemble du bassin d'alimentation de la source du Montant. L'adaptation du plan implique la cartographie de la vulnérabilité selon la nouvelle méthode "EPIK" et une nouvelle délimitation des zones S1, S2 et S3 selon ces nouveaux critères. Ainsi, le mode de délimitation utilisé en 1994 par le laboratoire GEOLEP ne correspond pas dans la méthode au mode de délimitation actuellement fixé par la nouvelle ordonnance sur la protection des eaux. Si l'étude du laboratoire GEOLEP reprend en grande partie certains concepts de vulnérabilité, la différence essentielle consiste en l'absence de la prise en compte de l'Epikarst et d'une évaluation chiffrée des critères définis par la méthode "EPIK". Les experts relèvent que la nouvelle carte géologique publiée en 2004 qui servirait de base à une nouvelle délimitation ne comporte pas de différences marquantes par rapport à celle utilisée par le laboratoire GEOLEP, ce qui laisserait penser que le nouveau plan serait, dans sa majeure partie, peu différent de la délimitation des zones contestées. Toutefois, des adaptations localisées seront certainement nécessaires. Le nouveau plan serait vraisemblablement plus détaillé que l'actuel. Le réexamen des zones de protection selon la méthode EPIK pourrait aussi conduire à des restrictions plus sévères pour certaines des parcelles actuellement colloquées en zone S3. Les experts estiment aussi que des investigations complémentaires sont nécessaires pour délimiter de manière plus précise la zone SII grevant le secteur de la zone artisanale de "Créva Tsevau". En effet, la présence d'un remblai important peut modifier les conditions d'infiltration ou la vulnérabilité de l'aquifère. Ce complément d'étude est nécessaire car l'attribution de la zone artisanale à la zone SIII permettrait la poursuite des activités dans le respect des conditions du règlement des zones de protection. En revanche, dans le cas où la zone artisanale en cause reste grevée par la zone SII, il conviendra d'examiner soigneusement les conditions du maintien des activités existantes. En tout état de cause, des investigations complémentaires sont nécessaires pour la délimitation précise de la zone SII sur les parcelles des recourants. Elles sont également nécessaires pour le reste du bassin d'alimentation, notamment toute la zone SIII grevant les zones à bâtir de la Commune de St-Cergue. En définitive, il apparaît que les investigations sont à entreprendre à la fois pour la délimitation précise de la zone SII du secteur "Créva Tsevau" et pour l'ensemble du bassin d'alimentation notamment afin que la méthode EPIK puisse être appliquée pour l'adaptation des limites de zones. c) En définitive, il apparaît que des investigations complémentaires sont nécessaires pour délimiter plus précisément la zone SII dans le secteur de la Commune de St-Cergue et aussi pour redéfinir les limites de la zone SIII sur l'ensemble du bassin d'alimentation en tenant compte des critères de méthode EPIK tels qu'ils résultent des nouvelles instructions pratiques pour la délimitation des zones de protection. Le temps nécessaire à la réalisation de ces investigations et la nouvelle délimitation plus précise des zones SII et SIII du bassin d'alimentation, ainsi que les

éventuelles enquêtes publiques nécessaires pour adapter les limites des zones de protection des eaux ne permettent pas d'engager cette procédure parallèlement à la procédure de recours actuellement pendante devant le Tribunal administratif. Il convient de renvoyer le dossier au Département de la sécurité et de l'environnement pour mettre en œuvre en collaboration avec les communes qui exploitent le captage du Montant les investigations et compléments nécessaires à la délimitation plus précise des zones SII et SIII de protection des eaux.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être partiellement admis et la décision attaquée annulée. Le dossier est retourné au Département de la sécurité et de l'environnement pour reprendre l'étude de la délimitation des zones de protection des eaux souterraines de la source du Montant conformément aux considérants du présent arrêt. En ce qui concerne la répartition des frais de justice et des dépens, le tribunal constate que la décision attaquée se fonde sur le rapport GEOLEP de 1994 qui était conforme aux exigences requises à l'époque et que seules les modifications légales intervenues depuis 1998 et spécialement les nouvelles instructions fédérales de 2004 nécessitent un complément d'étude et une éventuelle adaptation des zones de protection des eaux souterraines. Le tribunal estime qu'il peut ainsi être fait application de l'art. 55 al. 3 LJPA en laissant les frais de justice à la charge de l'Etat et en compensant les dépens. En ce qui concerne les frais d'expertise, ils sont à la charge des détenteurs du captage d'eaux souterraines, en application de l'art. 20 al. 2 let. a LEaux. Mais une partie de ces frais d'expertise doit également être mise à la charge du Département de la sécurité et de l'environnement, qui a la responsabilité d'établir le plan des zones de protection dans le cadre de la procédure prévue par l'art. 63 LvPEP.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.