

# **VD\_OMNI AC.2005.0122 vom 30. Dezember 2005**

VD Tribunal cantonal, 2005-12-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2005.0122](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0122)

FR: VD\_OMNI AC.2005.0122 du 30 décembre 2005

IT: VD\_OMNI AC.2005.0122 del 30 dicembre 2005

## **Regeste**

BOISSARD/Département de la sécurité et de l'environnement, Municipalité du Mont-sur-Lausanne, Service des eaux, sols et assainissement | Rejet du recours contre un projet de bassin de rétention des eaux claires. Le fait que l'ouvrage ne soit pas prévu dans le plan à long terme des canalisations et que la commune n'ait établi aucun plan à court terme des canalisations (situation fréquente dans la pratique et admise par la jurisprudence) ne s'oppose pas au projet, qui peut cependant être remis en cause dans son principe même au stade du projet d'exécution ici litigieux. Conformité à la zone artisanale du plan d'affectation communal admise mais on peut se demander si l'on ne devrait pas admettre d'emblée que le plan d'exécution du projet, adopté après enquête publique et autorisation cantonale, équivaut à un plan d'affectation qui supprime le règlement communal sur le plan d'affectation.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Selon l'art. 7 al. 2 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991, il appartient aux cantons de veiller à l'évacuation par infiltration des eaux non polluées. Si les conditions locales ne permettent pas l'infiltration, ces eaux pourront être déversées dans des eaux superficielles sous réserve des mesures de rétention nécessaires pour régulariser les écoulements en cas de fort débit. La loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) ainsi que son règlement d'application (RPEP) prévoient que les communes ont l'obligation d'organiser la collecte et l'évacuation des eaux usées provenant de leurs territoires, ainsi que celle d'organiser la réinfiltration, la rétention ou la collecte et l'évacuation des eaux claires (art. 20 LPEP). L'art. 12b al. 2 et 3 de la loi vaudoise du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP) spécifie encore que l'autorisation de déversement des eaux claires par des canalisations dans un cours d'eau est délivrée à la condition que le cours d'eau puisse supporter l'augmentation de débit compte tenu des déversements existants à l'amont et des conditions d'écoulement à l'aval. Le département fixe les modalités d'évacuation. Il peut notamment imposer la création de bassins de rétention ou de zones inondables. Sous l'empire de l'ancienne LEaux, le droit cantonal a astreint les communes à établir deux sortes de plans des canalisations : le plan à long terme (art. 21 LPEP) et le plan à court terme des canalisations (art. 22 LPEP). Compte tenu du renvoi de l'art. 21 al. 1 LPE, le "plan à long terme des canalisations" (PALT) du droit vaudois correspond au "plan d'aménagement à long terme" au sens de l'ancien art. 16 de l'ordonnance générale sur la protection des eaux du 19 juin 1972 (OGPE, ROLF 1972 I 976). L'ancien art. 16 OGPE assignait au "plan d'aménagement à long terme" du droit fédéral la fonction de représenter l'extension ultérieure des constructions de manière à ce qu'elle soit prise en compte de manière adéquate lors de

l'aménagement des canalisations dans le périmètre du plan directeur des égouts. Le concept de "plan d'aménagement à long terme" a disparu du droit fédéral à la suite de la modification de l'OGPE du 27 octobre 1993 (ROLF 1993 IV 3022). Sur le plan de la procédure, le PALT doit être approuvé par le département, qui vérifie sa concordance avec la planification projetée de l'utilisation du sol (art. 21 al. 2 LPEP). Ni la loi ni son règlement d'application ne désignent l'autorité communale compétente pour l'adopter ni la procédure de cette adoption. En pratique, le plan à long terme des canalisations est adopté par la municipalité sans enquête publique (arrêts AC.1995.0119 du 3 septembre 1997 et AC.1996.0127 du 26 mai 1997). Le "plan à court terme des canalisations" (PACT) du droit vaudois, compte tenu du renvoi de l'art. 22 al. 1 LPEP, correspond quant à lui au "plan directeur des égouts" au sens de l'ancien art. 15 OGPE (le "plan directeur d'égout" était prévu à l'art. 17 a LEaux, ROLF 1972 p. 958). Selon l'art. 19 al. 2 RPEP, son périmètre doit correspondre au périmètre des zones à bâtir du plan d'extension légalisé, c'est à dire au plan d'affectation au sens de la nouvelle LATC. L'ancien art. 15 OGPE prévoyait également que la zone à bâtir délimitée par le plan des zones était déterminante pour fixer le "périmètre du plan directeur des égouts". Le concept de "plan directeur des égouts" au sens de l'ancien art. 15 OGPE (et de l'art. 17 a LEaux) a disparu du droit fédéral après l'entrée en vigueur de la nouvelle LEaux du 24 janvier 1991. D'après le message du Conseil fédéral, il s'agissait d'éviter qu'on ne voie dans le plan "directeur" des égouts un instrument d'aménagement du territoire (FF 1987 II 1136, au sujet de l'art. 10 al. 3 LEaux qui prévoit désormais simplement que les cantons veillent à établir une planification générale des égouts ; arrêt AC.1995.0119 du 3 septembre 1997). Du point de vue de la procédure, le PACT doit faire l'objet d'une enquête publique selon la procédure applicable aux plans d'affectation et il est soumis à l'approbation du Département de la sécurité et de l'environnement (art. 22 al. 2 et 3 LPEP ; voir arrêt AC.2000.0174 du 1 er mai 2003 consid. 3 sur la compétence du Département et non du Conseil d'Etat). Selon l'art. 25 al. 1 LPEP, les travaux sur le réseau des canalisations (il s'agit tant des eaux usées que des eaux claires, v. les art. 20 al. 2 et 26 LPEP, modifiés par la loi du 18 décembre 1989, v. BGC automne 1989 p. 308 et 310) doivent être conformes aux plans des canalisations, sous réserve des adaptations imposées par les conditions topographiques et techniques. Le tribunal a déjà eu l'occasion de constater qu'en pratique, l'habitude s'est prise de passer directement du plan à long terme des canalisations à l'exécution de celles-ci (voir arrêts AC.1991.0019 du 20 octobre 1992, consid. 2 in fine, AC.1996.0127 du 26 mai 1997 et AC.2000.0174 du 1 er mai 2003), sans passer par l'étape intermédiaire du plan à court terme des canalisations. Cela a comme conséquence que faute de définition préalable du tracé des canalisations (par le plan à court terme des canalisations), ce tracé (ou d'autre éléments d'équipement comme le bassin litigieux dans la présente cause) peut être remis en cause au stade du plan d'exécution (AC 1995/0119 du 3 septembre 1997, consid. 2 in fine). Tel est le cas en l'espèce.

## **E. 2**

En l'espèce, le plan adopté par la municipalité en 1990 et approuvé par le département le 2 octobre 1990 est un plan à long terme des canalisations. Datant de 1990, ce PALT a été adopté alors que la construction de l'ISL ne faisait manifestement pas partie du développement prévisible du quartier du Grand Pré. Ce quartier forme un bassin versant dont les sols présentent la particularité d'être fortement imperméables. La construction récente de l'ISL accentue encore ce phénomène. Cette construction constitue donc un élément nouveau dont la municipalité doit tenir compte dans l'aménagement de ses canalisations afin de respecter l'obligation qui lui est faite de mettre en place des mesures

appropriées d'évacuation des eaux claires en cas d'infiltration naturelle déficiente. La municipalité n'a pas jugé utile de mettre à jour son PALT. Néanmoins, le bassin de rétention et les canalisations projetées ont bel et bien fait l'objet d'une planification. En effet, lors de l'enquête publique qui a mené à l'adoption du plan de quartier la Grangette, la municipalité avait d'ores et déjà signalé dans le dossier d'enquête les conséquences hydrologiques de nouvelles constructions dans ce périmètre et les mesures d'évacuation des eaux dont la mise en place était nécessaire. Etant donné que le PALT a été adopté par la municipalité, de surcroît sans mesure particulière de publicité puisque sans enquête publique, les prescriptions accompagnant le plan de quartier la Grangette, également adoptées par la municipalité et ayant de plus bénéficié d'une mesure de publicité, constituent en réalité un complètement de la planification communale relative à l'évacuation des eaux. L'absence de mention formelle dans le PALT de 1990 des mesures d'évacuation des eaux objet du présent recours ne saurait donc s'opposer à la construction des canalisations et du bassin de rétention projetés. Quant à l'absence de PACT, son omission et le passage direct au stade de l'exécution par la mise à l'enquête d'un projet concret est admis par la pratique et par le Tribunal administratif (arrêts AC.1991.0019 du 20 octobre 1992, consid. 2 in fine, AC.1996.0127 du 26 mai 1997 et AC.2000.0174 du 1<sup>er</sup> mai 2003).

### **E. 3**

Le recourant soutient que la construction d'un bassin de rétention n'est pas conforme au règlement de la zone artisanale. On peut tout d'abord se demander si cette objection ne doit pas être d'emblée écartée pour le motif que la procédure d'adoption du plan d'exécution aboutit à une modification de l'affectation du sol qui supplante le plan d'affectation communal dès lors qu'elle répond aux exigences des art. 33 al. 1 LAT (enquête publique) et 26 al. 1 LAT (approbation par une autorité cantonale) concernant les plans d'affectation. Le Tribunal fédéral l'a admis pour ce qui concerne les installations d'adduction d'eau pour lesquelles une procédure analogue est prévue par la loi vaudoise sur la distribution de l'eau, du 30 novembre 1964 (ATF 1A.83/2001 du 18 mars 2002 dans la cause cantonale AC.2000.0037) La question peut cependant rester ouverte en l'espèce car le grief de violation du plan d'affectation communal est mal fondé. En effet, l'art. 86 du règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire (RCCAT) de la commune du Mont-sur-Lausanne, qui traite de la définition de la zone artisanale, a la teneur suivante : La zone artisanale est destinée aux entreprises artisanales pour autant qu'elles n'entraînent pas de préjudices graves au-delà des limites de la zone. Les articles 80, 83, 84 et 85 sont applicables; toutefois, la surface des constructions souterraines n'excédera pas 30%, au bénéfice de la surface de verdure qui passe à 30%. L'art. 40 RCCAT est libellé comme suit : Construction d'utilité publique Les constructions, installations et aménagements peuvent être réalisés sur tout le territoire communal. Le régime des constructions et ses dérogations à l'intérieur de la zone à bâtir relève du droit cantonal (ATF 116 Ib 377). Les plans généraux ou partiels d'affectation sont établis par les communes (art. 45 LATC). Selon l'art. 6 al. 2 LATC, lorsqu'elles définissent le régime des zones applicable à leur territoire, les communes peuvent prévoir que des dérogations pourront être accordées à certaines conditions. Ces dérogations ne sont possibles que dans les limites autorisées par la loi, les règlements ou les plans. Après avoir adopté un régime juridique, le législateur peut en effet prévoir, à côté de la solution principale, un régime juridique secondaire, dérogeant au premier; dans ce cas, il désignera ainsi l'un et l'autre de ces régimes par des règles générales et abstraites. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'art. 40 RCCAT. Ce régime est à

distinguer du cas où le législateur assouplit par une "clause échappatoire" le régime de base qu'il a défini, à savoir par une possibilité générale de dérogation soumise à des conditions particulières. Une telle solution, dans la mesure où elle cherche à atténuer la rigueur d'un texte légal, apparaît comme une concrétisation du principe de la proportionnalité (cf. sur ces points, Pierre Moor, *Droit administratif I*, 2ème éd. Berne 1994, p. 320 et les références citées). C'est ce second modèle que suit en revanche l'art. 85 LATC (arrêts AC.2002.0229 du 12 mai 2003 et AC.2004.0185 du 2 mai 2005). Selon le plan d'affectation de 1993, la parcelle de Bernard Boissard est colloquée en zone artisanale. Cependant, en application de l'art. 40 RCCAT, la municipalité est en droit d'autoriser la construction d'une installation d'utilité publique sur tout son territoire, soit également dans la zone artisanale. Le bassin de rétention projeté s'inscrit dans le cadre des mesures nécessaires au règlement des problèmes hydrologiques du quartier du Grand Pré. Nombre de résidents, de même que l'ISL et l'entreprise située à l'est de la parcelle no 89 bénéficieront de ces aménagements. A ce titre, le bassin de retenue doit être considéré comme remplissant un but d'intérêt général. Aussi, la municipalité, qui jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application des dispositions de ses règlements, n'a pas abusé de sa liberté d'appréciation en considérant le bassin projeté comme une construction d'utilité publique au sens de son règlement pouvant être implantée en zone artisanale.

#### **E. 4**

Le recourant soutient que la construction d'un bassin de rétention à l'angle est de sa parcelle lui porte un préjudice non négligeable puisque sa réalisation aurait pour conséquence de condamner l'accès de sa parcelle au chemin du Grand-Pré. Selon lui, la commune aurait dû étudier d'autres emplacements pour implanter le bassin de rétention projeté, ce qu'elle a omis de faire. A ce titre, elle aurait méconnu le principe de la proportionnalité. Le principe de la proportionnalité se compose traditionnellement des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474). Lorsque le recourant fait grief à la municipalité de ne pas avoir étudié d'autres emplacements possibles, il invoque plus particulièrement la violation de la règle de la nécessité, la municipalité étant tenue de s'assurer que le projet retenu, entre plusieurs variantes, constitue celui qui porte le moins d'atteinte aux intérêts privés. La règle de la nécessité s'applique plus ou moins strictement en fonction de l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui prend la décision. Elle est pratiquement inopérante lorsque l'autorité se borne à censurer l'excès ou l'abus de pouvoir. Alors, au lieu de se prononcer sur la nécessité de l'acte entrepris, l'autorité se demande simplement s'il est de nature à entraîner le résultat escompté (André Grisel, *Traité de droit administratif*, volume I, 1984, p. 349-350). Selon l'art. 36 lit. a LJPA, le Tribunal administratif examine la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Il ne revoit pas la décision attaquée sous l'angle de l'opportunité et ne substitue donc pas sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée, mais se borne à vérifier si cette dernière est restée dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération. Cet examen sera néanmoins d'autant plus serré en l'espèce que la présente procédure sert tout à la fois à la phase de planification et à la phase d'autorisation du projet. Il ne fait pas de doute que la construction du bassin de rétention projeté constitue une mesure propre à régler le problème hydrologique présenté par le quartier du Grand Pré puisque cet ouvrage contribuera à

retenir les eaux générées par les surfaces imperméables du quartier et à lamener leur débit avant qu'elles ne se jettent dans les canalisations en contrebas. Il est apparu lors de l'inspection locale que la pointe de la parcelle de Bernard Boissard constituait le point bas du bassin versant formé par le quartier du Grand Pré. Tous les terrains situés au nord de la parcelle du recourant présentent en effet une élévation par rapport au lieu projeté. Tel est également le cas de la parcelle de Bernard Boissard qui s'étire en pente douce jusqu'à sa pointe ouest. L'implantation retenue par la municipalité permet donc d'inclure l'intégralité du quartier dans le périmètre des eaux collectées par la construction projetée. De plus, le bassin de rétention est situé juste en amont de l'autoroute, au point de convergence des eaux qui cherchent à franchir l'obstacle formé par la route nationale. Un ouvrage de rétention apparaît donc d'autant plus recommandé à cet endroit. Au vu de ces constatations, le tribunal considère que l'emplacement choisi par la municipalité constitue manifestement le lieu le plus approprié pour y installer le bassin de retenue projeté. Le Département de la sécurité et de l'environnement n'a donc pas méconnu le principe de la proportionnalité en omettant d'envisager sérieusement d'autres emplacements pour la construction dudit bassin. Quant à la prise en compte des intérêts privés du recourant, le Tribunal administratif constate que la pointe formée par la parcelle de Bernard Boissard est difficilement aménageable. Etant donné les alignements de l'autoroute et les distances aux limites prescrites par le règlement communal, la surface constructible restante ne permettrait pas d'édifier un bâtiment à cet endroit. Tout au plus pourrait-on prévoir l'aménagement d'un espace vert ou de places de parc. On observera d'ailleurs que l'art. 86 du règlement communal, par renvoi à son art. 85, impose une proportion minimale de surface de verdure dans la zone artisanale. S'agissant d'un espace vert, c'est précisément ce que propose de créer la municipalité par la réalisation d'un bassin à ciel ouvert laissant place à la végétation. Quant aux places de parc, on relèvera que leur construction à cet endroit serait particulièrement peu indiquée sur le plan de l'infiltration des eaux puisqu'elles constituent précisément l'un des sols les plus imperméables qui soient. La parcelle du recourant dispose actuellement de deux voies d'accès d'égal intérêt, l'une par l'ouest et l'autre par l'est. Pour cette raison, la suppression de l'accès occidental n'aura pas de conséquence sur la possibilité pour le recourant de rejoindre sa parcelle. Bernard Boissard a eu connaissance des mesures d'aménagement du trafic projetées par la Municipalité du Mont-sur-Lausanne dans le cadre de la mise à l'enquête du plan de quartier du Grand Pré. S'il entendait contester ces mesures, il aurait dû s'opposer à ce moment-là à leur réalisation, ce qu'il n'a pas jugé utile de faire. Cela est d'autant plus vrai que le plan de quartier proposait déjà, au titre de mesure d'accompagnement à la construction de l'ISL et pour régler les difficultés hydrologiques du site, la réalisation d'un bassin de rétention à la pointe ouest de la parcelle du recourant, à savoir au même endroit que celui proposé par le projet. Bernard Boissard avait donc déjà connaissance, au moment de la mise à l'enquête de la condamnation du transit sur le chemin du Grand Pré, des conséquences possibles d'une telle restriction de circulation. Le tribunal relève encore qu'il est apparu, aussi bien dans le cadre des contacts du recourant avec la municipalité au cours de la procédure d'enquête que lors de l'audience, que Bernard Boissard n'est pas réellement opposé à la construction d'un bassin de rétention sur sa parcelle. La raison de son opposition tient davantage à la divergence de vue des parties sur le prix de vente de son terrain. Cette question ne saurait cependant entrer en ligne de compte dans le présent recours. On rappellera ici que la procédure d'expropriation (réservée par l'art. 61 LPEP) a été engagée simultanément à la procédure concernant le projet litigieux, même s'il résulte d'une lettre de l'Inspectorat du registre foncier du 8 juillet

2005 que les délais qui auraient permis au Département des Finances de se prononcer sur la déclaration d'intérêt public (art. 23 de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation) sont désormais échus. C'est n'est qu'au terme de cette procédure, le cas échéant, et si les parties ne devaient pas parvenir à un accord sur le prix en cas de réalisation du projet, qu'il appartiendrait cas échéant au tribunal d'expropriation de trancher. En conséquence, le tribunal juge que le Département de la sécurité et de l'environnement n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation au regard des divers intérêts en présence en autorisant la construction d'un bassin de rétention à l'endroit projeté.

#### **E. 5**

Le recourant soutient encore que, si la construction d'un bassin sur sa parcelle devait s'avérer inévitable, le principe de la proportionnalité imposerait la construction d'un bassin de rétention couvert et non à ciel ouvert, le premier portant moins d'atteinte à ses intérêts. La différence de taille entre un bassin à ciel ouvert et un bassin couvert tient uniquement au fait que le premier a des parois en pente – et non des parois verticales – ce qui augmente naturellement la surface de terrain nécessaire à sa réalisation. Selon le rapport de mars 2001 étudiant diverses variantes de bassins, un ouvrage fermé ne réduirait qu'au maximum d'un quart la surface de terrain nécessaire. Etant donné l'emplacement projeté, difficilement aménageable en l'état, une réduction d'un quart de la taille du bassin n'aurait qu'un impact minime sur les possibilités de construire. Cette différence de surface n'apparaît donc pas déterminante. Au demeurant, le bassin projeté présente des avantages non négligeables par rapport à un bassin couvert. Il est tout d'abord d'accès plus aisé et, à ce titre, plus facile d'entretien. Sa visibilité étant meilleure, sa sécurité en est accrue : exposé à la vue de chaque badaud, l'obstruction de la grille d'évacuation de l'eau peut être décelée rapidement, alors qu'un bassin fermé présente le risque qu'une obstruction ne soit découverte qu'au moment d'un débordement. Il offre également un intérêt écologique. Constituant une dépression vivante plantée d'espèces locales sans présence humaine, hors celle nécessaire à son entretien, il favorise le développement de la faune et de la flore locales. De ce fait, il présente aussi un aspect didactique pour le promeneur ou le riverain dans un quartier fortement marqué par le bâti et la présence humaine. En outre, il ne constituera pas une nuisance pour le voisinage car, dépourvu d'eau stagnante, il ne favorise pas la prolifération de moustiques. Le tribunal de céans considère donc que la Municipalité du Mont-sur-Lausanne n'a pas méconnu les intérêts en présence en choisissant la solution consistant à aménager un bassin de rétention à ciel ouvert, qui doit être préférée en l'espèce à un bassin couvert.

#### **E. 6**

En conséquence, le recours doit être rejeté. La décision du Département de la sécurité et de l'environnement est confirmée. Les frais sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens, la municipalité n'étant pas assistée d'un mandataire professionnel.

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