

VD_OMNI AC.2007.0014 vom 4. Dezember 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0014

FR: VD_OMNI AC.2007.0014 du 4 décembre 2007

IT: VD_OMNI AC.2007.0014 del 4 dicembre 2007

Regeste

GUIGNARD, AGASSIS, ROCHAT, REYMOND, DELACUISINE-ROCHAT, PITTET, GUIGNARD, REMPE, VIANDE, FUCHS, GOY, MESSEILLER, /Département de la sécurité et de l'environnement, Municipalité de Vaulion, Municipalité de Mont-la-Ville | Plan de protection des eaux. L'art. 63 al. 6 LPEP renvoie uniquement aux art. 73 et 74 LATC et non à l'ensemble de la législation en matière de plans de d'affectation. C'est ainsi à tort que les recourants font grief à l'autorité intimée d'avoir omis le rapport de conformité au sens de l'art. 47 OAT.

Erwägungen

E. 1

Interjetés dans les délais et la forme prévus par la loi (art. 31 de loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA; RSV 173.36]), les recours sont recevables à la forme. Les recourants, étant clairement atteints par la décision attaquée, qui restreint l'usage qu'ils peuvent faire de leurs biens-fonds, ont manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA.

E. 2

a) L'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit le droit d'être entendu dans les procédures civiles, pénales et administratives qui aboutissent à une décision. Les administrés ont le droit d'être informés de l'ouverture d'une procédure qui les concerne (Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich-Bâle-Genève 2003, n° 6 ad art. 29 Cst., p. 267) ; ils ont le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578, 127 V 431 consid. 3a p. 436 et les références, 126 I 7 consid. 2b p. 10; arrêt Tribunal administratif PE.2006.0361 du 19 avril 2007 consid. 4a et les références citées; cf., notamment, Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. II, n° 1291, p. 611). Le droit de s'exprimer sur les points pertinents implique la possibilité de prendre position, avant la décision, sur tous les éléments de fait et de droit qui peuvent l'influencer (Aubert / Mahon, op. cit., n° 6 ad art. 29 Cst., pp. 267-268).

b) Christian Messeiller et Hubert Goy invoquent une violation de leur droit d'être entendu, étant donné que les études hydrogéologiques sur lesquelles se fonde le plan ne figureraient pas dans les documents d'enquête et n'auraient jamais été mises à disposition des propriétaires concernés. Le département fait valoir de son côté que des séances d'information ont été organisées, ce qui, selon les recourants, ne serait pas suffisant. Ils estiment que les études doivent être ouvertes à la consultation et qu'il doit pouvoir être

possible d'en prélever des copies. Les recourants ne soutiennent toutefois pas qu'ils auraient demandé aux autorités compétentes de pouvoir consulter, voire copier, lesdites études et que cette demande aurait été refusée. Ils ne prétendent pas non plus que l'existence des études hydrogéologiques leur aurait été dissimulée. Or, le droit d'être entendu garantit certes l'accès au dossier, mais au siège de l'autorité. En d'autres termes, il n'implique pas que l'autorité doive spontanément transmettre copie de documents internes de nature technique à toute personne potentiellement concernée. On peut attendre de l'administré partie à une procédure et qui souhaite consulter un document qu'il en fasse la demande, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. A tout le moins, l'existence d'une telle démarche n'a-t-elle été ni alléguée ni établie. Il y a dès lors lieu de rejeter le grief relatif à la violation du droit d'être entendu.

E. 3

a) L'art. 19 al. 1 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) impose aux cantons de subdiviser leur territoire en secteurs de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et les eaux souterraines, les prescriptions nécessaires étant édictées par le Conseil fédéral. L'art. 20 al. 1 de dite loi leur impose en outre de délimiter des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines d'intérêt public, en fixant les restrictions nécessaires au droit de propriété. L'art. 21 al. 1 LEaux prescrit par ailleurs aux cantons de délimiter les périmètres importants pour l'exploitation et l'alimentation artificielle futures des nappes souterraines; dans ce périmètre, il est interdit de construire des bâtiments, d'aménager des installations ou d'exécuter des travaux qui pourraient compromettre l'établissement futur d'installations servant à l'exploitation ou à l'alimentation artificielle des eaux souterraines. Le 1^{er} janvier 1999, est entrée en vigueur l'ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux; RS 814.21; ci-après: la nouvelle ordonnance), dont le chapitre cinq prescrit une série de mesures d'organisation du territoire relatives aux eaux. Ainsi, en application de l'art. 20 LEaux, l'art. 29 al. 2 OEaux impose aux cantons de délimiter les zones de protection décrites dans l'annexe 4 chiffre 12, à savoir: - la zone de captage (zone S1); - la zone de protection rapprochée (zone S2); - la zone de protection éloignée (zone S3). Cette subdivision a été reprise de l'art. 14 de l'ancienne ordonnance du Conseil fédéral du 28 décembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (OPEL), remplacée sur ce point par l'OEaux. L'annexe précitée de l'OEaux définit par ailleurs les objectifs à atteindre au moyen de chacune des trois zones; on reprend ci-après l'essentiel de ces définitions: " 122. Zone de captage [zone S1] 1. La zone S1 doit empêcher que les captages et les installations d'alimentation artificielle ainsi que leur environnement immédiat soit pollué. 2. Elle comprend le captage ou l'installation d'alimentation artificielle, la zone désagrégée par les travaux de forage ou de construction et, au besoin, l'environnement immédiat des installations. [...] 123. Zone de protection rapprochée [zone S2] 1. La zone S2 doit empêcher: a. que des germes et des virus pénètrent dans le captage ou l'installation d'alimentation artificielle; b. que les eaux du sous-sol soient polluées par des excavations et travaux souterrains, et c. que l'écoulement des eaux du sous-sol soit entravé par des installations en sous-sol. 2. Pour les eaux du sous-sol présentes dans les roches meubles, elle est dimensionnée de sorte: a. que la durée d'écoulement des eaux du sous-sol, de la limite extérieure de la zone S2 au captage ou à l'installation d'alimentation artificielle, soit de 10 jours au moins, et b. que la distance entre la zone S1 et la limite extérieure de la zone S2, dans le sens du courant, soit de 100 m au moins; elle peut être inférieure si les études hydrogéologiques permettent de prouver que le captage ou l'installation d'alimentation

artificielle sont aussi bien protégés par des couches de couvertures peu perméables et intactes. [...] 124. Zone de protection éloignée [zone S3] 1. La zone S3 doit garantir qu'en cas de danger imminent (p. ex. en cas d'accident impliquant des substances pouvant polluer les eaux), on dispose de suffisamment de temps et d'espace pour prendre les mesures qui s'imposent. [...]". b) Le canton de Vaud a introduit les bases légales nécessaires à la création des zones de protection des eaux SI, SII et SIII (actuellement S1, S2 et S3) en modifiant les art. 62 à 64 de la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RSV 814.31) le 18 décembre 1989 (voir l'exposé des motifs du Conseil d'Etat in BGC 1989 p. 305). Selon l'art. 63 LPEP, 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; RSV 700.11) 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. 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 49/1985 n° 34 consid. 1; ATF 121 II 39 consid. 2b/aa p. 43). 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 p. 296; ATF 121 II 39 consid. 2b/aa p. 43). c) Au vu de l'art. 63 al. 6 LPEP, qui déclare les art. 73 et 74 LATC applicables, les recourants estiment que le plan aurait dû donner lieu à un rapport de conformité au sens de l'art. 47 OAT. Le Tribunal administratif relève que l'art. 63 al. 6 LPEP renvoie uniquement aux art. 73 et 74 LATC – qui règlent diverses questions de procédure – et non à l'ensemble de la législation en matière de plans de d'affectation. Or, l'obligation de produire un rapport au sens de l'art. 47 OAT ne découle en aucune manière des art. 73 et 74 LATC. De plus, comme mentionné ci-dessus, le plan de délimitation des zones de protection des eaux reste fondé directement sur la législation fédérale de la protection des eaux ainsi que sur les dispositions cantonales d'exécution. C'est ainsi à tort que les recourants font grief à l'autorité intimée d'avoir omis le rapport de conformité au sens de l'art. 47 OAT.

E. 4

a) La nouvelle ordonnance a apporté d'importants changements dans la délimitation des zones de protection des eaux. Elle a notamment 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'OFEFP, intitulée "cartographie de la vulnérabilité en régions karstiques - méthode EPIK", de 1998 (ci-après: la méthode EPIK). La méthode EPIK consiste à caractériser la vulnérabilité de l'aquifère sur la base des critères suivants: "E structure de l' E pikarst (zone d'absorption très fissurée qui correspond à la décompression et à l'altération des terrains au voisinage de la surface); P présence et importance d'une couverture P rotectrice en surface (y compris le sol); I conditions d' I nfiltration (concentrée, diffuse, au travers d'une couche de couverture); K développement du réseau K arstique". Cette méthode, par un système d'indices et de coefficients de pondération attribués à chacun des critères E, P, I et K et résultant en un facteur de protection F, vise à subdiviser le bassin d'alimentation en surfaces élémentaires caractérisées par leur vulnérabilité (très élevée, élevée, moyenne et faible). Ces surfaces élémentaires sont ensuite transposées respectivement en zone de protection S1, S2, S3 et reste du bassin. De nouvelles instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines, remplaçant les instructions pratiques de 1977, révisées en 1982, ont été publiées en 2004 par l'OFEFP. Elles prévoient qu'en règle générale, les zones de protection délimitées en milieu karstique ou en roches fissurées doivent être adaptées pour satisfaire aux exigences de la nouvelle ordonnance sur la protection des eaux. Il en va de même pour les périmètres de protection des eaux souterraines, lorsque les critères de délimitation ont changé (point 4.2.1 des Instructions). Les anciennes instructions pratiques recommandaient de manière générale une révision des plans de protection des eaux tous les dix ans (p. 21 de l'édition de 1982), en raison de l'évolution rapide des connaissances en matière hydrogéologique. b) En l'espèce, il est admis que le secteur concerné se situe en milieu karstique (cf. rapport du bureau CSD de 1992 et courrier du SESA du 25 septembre 2007). Dans ces circonstances, tant l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance en janvier 1999 que les nouvelles instructions pratiques adoptées en 2004 rendent nécessaire une adaptation et un réexamen du plan. L'adaptation de ce dernier implique la cartographie de la vulnérabilité selon la méthode EPIK et une nouvelle délimitation des zones S1, S2 et S3 selon ces nouveaux critères. En effet, le mode de délimitation utilisé en 1992 – en conformité avec les exigences de l'époque – par le bureau CSD ne correspond pas dans la méthode au mode de délimitation actuellement fixé par la nouvelle ordonnance (cf. dans ce sens aussi TA, arrêt AC.2003.0058 / AC.2003.0061 / AC.2003.0062 du 29 juin 2007 consid. 3, considérant que l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance et des nouvelles instructions pratiques impliquaient un réexamen d'un plan des zones de protection des eaux basé sur un rapport datant de 1994). L'étude du bureau CSD révèle certes déjà la grande vulnérabilité du secteur, mais pas de manière aussi détaillée que le permettrait l'application de la méthode EPIK (sur cette méthode en particulier, cf. TA, arrêt précité du 29 juin 2007). Le SESA admet d'ailleurs explicitement que le réexamen des zones de protection selon cette nouvelle méthode conduirait vraisemblablement à des restrictions plus sévères pour certaines des parcelles, notamment en termes de localisation des zones S1, et à une protection ciblée des zones qu'elle révélerait comme les plus vulnérables, en d'autres termes, améliorerait la protection des eaux souterraines. Le besoin de préciser les analyses hydrogéologiques est confirmé par les études complémentaires réalisées par le SESA, puis complétées par le

bureau CSD (rapport en janvier 2001), dont il ressortait que quelques zones morcelées de petite dimension pouvaient être soustraites à l'interdiction de purinage. Il faut à cet égard relever que la décision attaquée se contente de mentionner que ces études n'ont pas été prises en compte en raison de cas de pollution, mais qu'elle n'a en aucune manière démontré que les pollutions constatées prouvaient que les études étaient erronées. Il en résulte que c'est à tort que ces études ont été écartées et qu'elles auraient au moins dû alerter l'autorité sur la nécessité de procéder à une analyse plus détaillée de la zone. Plus encore, le Centre d'hydrogéologie de l'Université de Neuchâtel expliquait, par lettre du 20 avril 2004, que les limites des zones de protection définies actuellement pourraient être précisées sur divers points. L'objectif de l'étude de l'université précitée est d'ailleurs de proposer des zones de protection plus détaillées, avec des restrictions sévères maintenues dans les zones sensibles, et des mesures moins restrictives dans les zones naturellement bien protégées. Le 2 juillet 2007, les recourants Christian Messeiller et Hubert Goy ont encore indiqué qu'il ressortirait de ce travail que des secteurs apparemment englobés dans les zones de protection en cause serviraient en fait à l'alimentation d'autres sources que celles qui font l'objet de la protection. L'ensemble de ces éléments démontre que les analyses à la base de la décision attaquée doivent impérativement être complétées et précisées par l'application de la méthode EPIK. Certes, pour le SESA, la mise en oeuvre de la méthode EPIK, si elle devait être appliquée à tous les bassins d'alimentation de captages situés en milieu karstique, représenterait un travail excédant les ressources disponibles et occasionnerait des coûts importants pour les communes distributrices d'eau. Cet argument n'est cependant pas recevable. Une autorité administrative ne peut en effet pas renoncer à appliquer les normes légales impératives pour des motifs d'ordre financier. c) En définitive, il apparaît que des investigations complémentaires sont nécessaires pour délimiter plus précisément les zones de protection 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 S2 et S3 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 donc de renvoyer le dossier au département intimé pour qu'il mette en oeuvre, en collaboration avec les communes qui exploitent les captages, les investigations et compléments nécessaires à la délimitation plus précise des zones de protection des eaux.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être admis et la décision attaquée annulée. Le dossier sera retourné à l'autorité intimée pour qu'elle reprenne l'étude de la délimitation des zones de protection des eaux souterraines 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 CSD de 1992 qui était conforme aux exigences requises à l'époque et que seules les modifications légales intervenues depuis 1998, spécialement les nouvelles instructions fédérales de 2004, nécessitent un complément d'étude voire 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. S'agissant des dépens, seuls les recourants ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel s'en verront allouer (art. 55 al. 1 LJPA).

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