

VD_OMNI AC.2008.0205 vom 10. Februar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0205

FR: VD_OMNI AC.2008.0205 du 10 février 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0205 del 10 febbraio 2009

Regeste

Municipalité de Cuarnens/Service des forêts, de la faune et de la nature, Service du développement territorial, Service des eaux, sols et assainissement | Une installation de phragmicompostage destinée au traitement des boues d'épuration s'inscrit dans le processus d'épuration des eaux traitées par la STEP et sert ainsi directement l'objectif d'assainissement des eaux fixé dans le règlement du plan de protection de la Venoge (RPAC). Elle peut donc être autorisée à l'intérieur du périmètre des couloirs de la Venoge (art. 26 RPAC). Si la construction doit s'implanter à moins de 10m de la forêt, l'autorité cantonale compétente doit procéder à une pesée des intérêts en présence, même si la construction pourrait être édifiée à un autre endroit. L'octroi de la dérogation est alors subordonné à l'existence d'un besoin prépondérant (qui implique quasiment une nécessité ou une contrainte majeure) primant l'intérêt à la conservation de la forêt. De même, l'autorité cantonale compétente doit procéder à une pesée des intérêts en présence s'agissant d'un projet susceptible de porter atteinte à un biotope. Constat que cette pesée d'intérêts n'a pas été effectuée par les services cantonaux compétents pour délivrer les autorisations spéciales cantonales en matière de protection des biotopes et de la forêt. Recours admis et renvoi du dossier à ces autorités pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Le 10 juin 1990, le peuple vaudois a accepté l'initiative constitutionnelle "Sauvez la Venoge". Cette votation a entraîné l'introduction d'un article 6ter dans la l'ancienne Constitution vaudoise, selon lequel le cours, les rives et les abords de la Venoge sont protégés (al. 1); un plan d'affectation cantonal doit en outre préciser l'étendue de cette protection (al. 2). Conformément à ce mandat constitutionnel, le Département des infrastructures (précédemment Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports) a élaboré deux documents: d'une part, un plan d'affectation cantonal de protection de la Venoge n o 284 (ci après : PAC Venoge), couvrant 41 km de cours d'eau constitués par la Venoge et le Veyron et concernant 58 communes, et, d'autre part, un plan directeur des mesures d'assainissement et de restauration de la Venoge et du Veyron (PDM). Le PAC Venoge comprend un plan - constitué d'un plan général au 1:25'000 et d'un plan par commune au 1:5'000 - et son règlement (ci après : RPAC). L'art. 5 RPAC définit quatre périmètres de protection, dont chacun inclut le suivant et dont la limite est définie par un liseré de couleur distincte, à savoir: - Périmètre 1 : les cours d'eau (liseré bleu) - Périmètre 2 : les couloirs de la Venoge et du Veyron (liseré vert) - Périmètre 3: les vallées de la Venoge et du Veyron (liseré orange) - périmètre 4 : le bassin versant de la Venoge (liseré rose) La protection de la Venoge est assurée par des dispositions différenciées en fonction du périmètre concerné, qui sont contenues dans la deuxième partie du RPAC. Le

périmètre 2 inclut des portions de territoire colloquées dans trois zones distinctes, à savoir les zones à bâtir à prescriptions spéciales (art. 25 RPAC), la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron (art. 23 RPAC) et les zones alluviales d'importance nationale (art. 22 RPAC). Quant aux art. 26 à 30 RPAC, ils traitent des constructions et installations autorisées en fonction de la zone ou du périmètre concerné.

E. 2

Dès lors que le SDT a refusé de délivrer l'autorisation spéciale cantonale requise pour les constructions situées hors de la zone à bâtir en application des art. 25 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 120 al. 1 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) au motif que le projet ne serait pas conforme au PAC Venoge, il convient d'examiner en premier lieu la conformité du projet au regard du RPAC. a) La parcelle sur laquelle doit s'implanter l'installation litigieuse est comprise dans le périmètre 2 du PAC Venoge, soit en zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron. Le projet doit ainsi être examiné au regard des dispositions régissant, d'une part, les constructions à l'intérieur du périmètre des couloirs de la Venoge et du Veyron (art. 26 RPAC) et, d'autre part, les constructions d'intérêt public à l'intérieur de la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron (art. 27 RPAC). b) Selon l'art. 26 al. 1 RPAC, à l'intérieur du périmètre des couloirs de la Venoge et du Veyron, aucune construction nouvelle n'est autorisée hors de la zone à bâtir à l'exception de celles qui servent directement les objectifs définis à l'art. 1^{er} RPAC, à savoir protéger les cours, les rives et les abords de la Venoge, en assurant l'assainissement des eaux et en maintenant et restaurant les milieux naturels favorables à la flore et la faune. Dans la décision attaquée, le SDT soutient que l'installation litigieuse ne sert pas les objectifs de protection de l'art. 1^{er} RPAC dès lors que, bien que constituant une infrastructure liée à la STEP permettant la déshydratation des boues d'épuration, elle n'entre pas directement dans le processus d'assainissement des eaux usées. Le SDT relève également que les bassins projetés sont de nature à augmenter la pression des constructions sur le site et qu'il existe d'autres possibilités pour déshydrater les boues d'épuration. Dans sa réponse au recours déposée par l'intermédiaire de son conseil, le SDT soutient que, de manière générale, une station d'épuration des eaux usées n'a pas sa place dans la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron dès lors que l'épuration des eaux usées produites par les habitants ne participe pas « directement » à l'assainissement des eaux de la Venoge. Lors de l'audience, le conseil du SDT a encore soutenu, à titre principal, que les boues d'épuration sont des déchets qui, en application de l'art. 11 de l'Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD ; RS 814.600), devraient être incinérés. c) On note que la position du SDT dans la réponse au recours selon laquelle une STEP n'aurait aucun lien avec les objectifs figurant à l'art. 1^{er} RPAC va à l'encontre de celle prise par ce même service lors de la procédure d'autorisation relative au déshuileur-dessableur où le service avait relevé que cette installation, qui permettait d'améliorer les performances de la STEP, allait dans le sens d'un des objectifs principaux du Plan de protection de la Venoge, à savoir l'assainissement des eaux. A cet égard, on relèvera que la STEP contribue effectivement à la protection des eaux de la Venoge en évitant que celles-ci ne soient polluées par des eaux usées. On se trouve ainsi bien dans le cadre des objectifs du plan cantonal de protection de la Venoge, ce que confirme l'art. 17 RPAC qui, sous le titre « Traitement des eaux usées », exige que les communes entretiennent, améliorent ou rénovent les réseaux de collecteurs et les stations d'épuration qui ne sont pas conformes aux exigences légales et aux objectifs du plan de protection de la

Venoge. A cela s'ajoute que, contrairement à ce que soutient le SDT, l'installation litigieuse participe au processus d'épuration des eaux usées et elle doit par conséquent être considérée comme faisant partie de la STEP. L'installation de phragmicompostage a en effet pour rôle de traiter, respectivement de déshydrater, les boues produites par la STEP. Or, ainsi que cela ressort des explications fournies lors de l'audience, les boues qui s'engagent dans le processus de phragmicompostage sont constituées d'environ 90% d'eau, liquide qui est encore chargé en polluants. L'eau continue par conséquent à être traitée, le phragmicompostage constituant une ultime étape d'épuration, avant que les boues, alors déshydratées, puissent être évacuées et incinérées. Ce n'est qu'à ce stade qu'elles peuvent être considérées comme des déchets au sens de l'OTD, qui doivent être transportés dans une installation afin d'être incinérés en application de l'art. 11 OTD. d) Au vu de ces éléments, force est de constater que l'installation litigieuse s'inscrit dans le processus d'épuration des eaux traitées en amont dans la STEP laquelle alimente les bassins et qu'elle contribue donc, tout comme la STEP et le déshuileur-dessableur autorisé précédemment, à éviter que des eaux polluées aboutissent dans la rivière. L'installation de phragmicompostage sert ainsi directement un des objectifs fixés à l'art. 1^{er} RPAC (l'assainissement des eaux) et elle peut par conséquent être autorisée sur la base de l'art. 26 al. 1 RPAC. Le recours doit par conséquent être admis sur ce point et la décision du SDT annulée, le dossier lui étant retourné pour qu'il statue à nouveau.

E. 3

Il convient encore d'examiner le refus du SFFN d'octroyer l'autorisation spéciale requise par la législation forestière. a) Aux termes de l'art. 5 al. 1 de la loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo ; RSV 921.01), l'implantation de constructions à moins de 10 m de la lisière de la forêt est interdite. Selon l'art. 5 al. 2 LVLFo, le département ou la commune par délégation peut toutefois autoriser des dérogations lorsque les conditions suivantes sont réunies : la construction ne peut être édifiée qu'à l'endroit prévu (let. a), l'intérêt de sa réalisation l'emporte sur la protection de l'aire forestière (let. b), il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement (let. c) et l'aménagement des zones limitrophes répond aux conditions de l'art. 6 de la loi (à savoir que, en principe, l'accès du public à la forêt et l'évacuation des bois doivent être garantis) (let. d). L'art. 5 LVLFo met en œuvre l'art. 17 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) qui prévoit que les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1) et que les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt, cette distance étant déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). b) En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'installation de phragmicompostage est une construction au sens de l'art. 5 al. 1 LVLFo et qu'elle doit par conséquent s'implanter à au moins 10 m de la lisière de la forêt, ce qui n'est pas le cas du projet litigieux. Il reste toutefois à examiner si c'est à juste titre que le SFFN a refusé d'accorder une dérogation en application de l'art. 5 al. 2 LVLFo en considérant que les conditions prévues par cette disposition, plus particulièrement celle figurant à la let.a, n'étaient pas remplies. L'art. 5 al. 2 let. a LVLFo est une norme dérogatoire ou exceptionnelle qui, appliquée strictement et littéralement, implique que si la construction peut être implantée à plus de 10 m de la forêt, l'octroi d'une dérogation n'est pas possible. Cela étant, une disposition prévoyant des dérogations ne doit pas nécessairement être interprétée de manière restrictive; une dérogation peut en effet se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire (P.

Zen-Ruffinen, Ch. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 556, réf. citée). Toutefois, de par leur nature même, ces dérogations, en tant qu'exceptions, ne doivent bien évidemment pas devenir la règle, à défaut de quoi la règle légale serait précisément vidée de son contenu (ATF 117 Ia 141, consid. 4; 117 Ib 125, consid. 6d; 112 Ib 51, consid. 5; 107 Ia 214, spéc. p. 216; v. aussi JAB 1985, 267 spéc. 277). Par ailleurs, l'octroi d'une dérogation doit apparaître comme une réponse à la particularité du cas; celui-ci, en d'autres termes, doit apparaître comme extraordinaire par rapport à une situation normale, seule visée par le législateur, et la dérogation doit tenir compte précisément de ces circonstances spéciales (celles-ci peuvent tenir à l'intérêt privé en jeu, voire aussi à un intérêt public). Enfin, l'intérêt à la dérogation ne suffit pas; il faut au contraire le mettre en balance avec celui que poursuit la norme dont il s'agirait de s'écarter ou avec d'autres intérêts publics ou privés opposés (v. sur toutes ces questions, arrêt AC 2002.0229 du 12 mai 2003 et références). Le Tribunal fédéral a notamment jugé qu'une pesée des intérêts devait être effectuée s'agissant de l'application de l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), qui dispose qu'en dehors de la zone à bâtir une construction n'est autorisée que si son implantation hors zone à bâtir est imposée par sa destination, notion qui s'apparente à l'art. 5 al. 2 let. a LVLFo. Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que cette condition n'avait pas un caractère absolu mais devait au contraire être relativisée. Il s'est exprimé en ces termes : (...) il faut toujours que des raisons objectives - techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol - justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (ATF 102 Ib 79 consid. 4). Cette condition n'a pas un caractère absolu, mais doit être relativisée. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'aucun autre emplacement que celui proposé n'entre en ligne de compte, mais il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci (ATF 99 Ib 156 consid. 2b et 158 consid. 3b; DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, no 15, p. 286). En revanche, l'implantation d'un ouvrage n'est pas imposée par sa destination lorsque le choix de l'emplacement n'a été dicté que par des raisons financières, personnelles ou pour des motifs d'agrément (ATF 102 Ib 79 consid. 4). (voir ég. P. Zen-Ruffinen, Ch. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 267 no 576). En ce qui concerne l'art. 5 al. 2 let. b LVLFo (soit l'exigence selon laquelle l'intérêt de la réalisation de la construction à moins de 10 m de la lisière de la forêt doit l'emporter sur la protection de l'aire forestière), le Tribunal administratif avait eu l'occasion de relever qu'il ne s'agit pas de procéder à une simple pesée d'intérêts qui seraient entre eux d'un poids équivalent. Comme toujours en matière de forêt, l'intérêt de celle-ci l'emporte en principe et ce n'est que si l'intérêt à l'octroi d'une dérogation revêt une importance qualifiée que l'intérêt opposé de la forêt peut lui céder le pas. L'octroi de la dérogation est ainsi subordonné à l'existence d'un besoin prépondérant, à savoir la mise en évidence d'exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt, les motifs financiers et en particulier la volonté de se procurer du terrain à bon marché pour des fins non forestières étant d'emblée exclus. Les critères permettant l'octroi de dérogations à la distance à la forêt sont par conséquent les mêmes que ceux qui sont utilisés pour apprécier les demandes de défrichement. C'est à la lumière de cette exigence de prépondérance qualifiée, qui implique quasiment une nécessité ou une contrainte majeure, qu'il faut apprécier si, au sens de l'art. 5 al. 2 lit. b de la loi forestière actuelle, l'intérêt de la réalisation de la construction l'emporte sur la protection de l'aire forestière (sur ce qui précède, voir Tribunal administratif, arrêt AC.2001.0090 du 27

mai 2002 consid. 6). c) Il résulte de ce qui précède que le SFFN ne peut pas, sans autre examen, refuser d'accorder la dérogation prévue par l'art. 5 al. 2 LVLFo au seul motif que l'installation pourrait être édiflée à un autre endroit. Il lui appartient d'examiner, sur la base des intérêts en présence, si l'implantation choisie à moins de 10 m de la forêt s'impose pour des motifs prépondérants, primant l'intérêt à la conservation de la forêt. En l'occurrence, si l'on se réfère à la décision rendue par le SFFN et à ses déterminations déposées dans le cadre de la procédure, un tel examen n'apparaît pas avoir été effectué. Le refus du SFFN d'octroyer une dérogation en application de l'art. 5 al. 2 LVLFo semble en effet étroitement lié au refus du SDT de délivrer l'autorisation requise pour les constructions hors de la zone en raison de l'implantation de l'installation dans la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron. Le SFFN semble avoir considéré que, dans ces conditions, il ne pouvait pas délivrer l'autorisation dérogatoire requise, ceci sans avoir examiné plus avant si les conditions de l'art. 5 al. 2 LVLFo étaient remplies, ni procédé à une pesée des intérêts en présence. On relèvera à cet égard que, lors de l'audience, l'inspecteur forestier a clairement laissé entendre que le projet ne posait pas de problème par rapport à la forêt et que la justification d'un déplacement en zone agricole, soit dans une zone également censée inconstructible, n'apparaissait pas évidente. Dès le moment où, pour les motifs évoqués ci-dessus, la décision du SDT doit être annulée, il y a lieu également d'annuler la décision rendue par le SFFN en application de l'art. 5 al. 2 LVLFo et de lui retourner le dossier afin qu'il se prononce à nouveau sur la dérogation requise, en tenant notamment compte de ce nouvel élément.

E. 4

Le refus du CCFN se fonde quant à lui sur les art. 18 ss de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1996 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), 4a de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature des monuments et des sites (LPNMS ; RSV 450.11) et sur l'art. 22 de la loi du 28 février 1989 sur la faune (LFaune ; RSV 922.03). a) L'art. 18 al. 1 LPN dispose que "la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées". Selon l'art. 18 al. 1 bis LPN, il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses. La LPN distingue les biotopes d'importance nationale régis par l'art. 18a LPN et les biotopes d'importance régionale et locale régis par l'art. 18b LPN. Selon l'art. 18b al. 1 LPN, les cantons doivent veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. L'art. 18 al. 1ter LPN prévoit que si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat. L'art. 14 al. 6 OPN précise qu'une atteinte d'ordre technique qui peut entraîner la détérioration de biotopes dignes de protection ne peut être autorisée que si elle s'impose à l'endroit prévu et qu'elle correspond à un intérêt prépondérant. Pour l'évaluation du biotope lors de la pesée des intérêts, outre le fait qu'il soit digne de protection selon l'al. 3, les caractéristiques suivantes sont notamment déterminantes : son importance pour les espèces végétales et animales protégées, menacées et rares (let. a), son rôle dans l'équilibre naturel (let. b), son importance pour la connexion des biotopes entre eux (let. c) et sa particularité ou son caractère typique (let. d). Au niveau cantonal, l'art. 4a LPNMS prévoit que les biotopes au

sens des art. 18 ss. LPN sont protégés (al. 1) et que toute construction ou installation portant atteinte à un biotope doit faire l'objet d'une autorisation spéciale du Département de la sécurité et de l'environnement (al. 2). L'art. 22 LFaune dispose que toute atteinte à un milieu qui risque de porter préjudice à la faune locale doit faire l'objet d'une autorisation de la Conservation de la faune ou de la commune au bénéfice d'une délégation, qui fixe dans chaque cas les mesures conservatoires à prendre. Ces principes posés aux art. 4a LPNMS et 22 LFaune en font des dispositions cantonales qui assurent la mise en œuvre de la protection des biotopes au sens des art. 18 al. 1bis et 18b LPN. Elles constituent ainsi des dispositions d'exécution des art. 18 ss. LPN et 14 OPN (cf TA, arrêt AC 1999.0027 du 30 septembre 2005). Aussi bien en vue de la délimitation du biotope digne de protection que des mesures de protection à prendre, l'autorité doit procéder à la pesée des intérêts publics et privés en présence. On note à cet égard que l'intérêt public à la protection des biotopes est souvent opposé non seulement aux intérêts privés des propriétaires, mais aussi à l'accomplissement d'autres tâches d'intérêt public, notamment la construction d'ouvrages pour les transports, les communications et la défense nationale. Cet intérêt peut également être confronté à l'obligation d'utiliser le sol de façon judicieuse et d'occuper le territoire de façon rationnelle. Plus les espèces en question sont rares, et plus les mesures à prendre quant à la protection des espèces dont la survie est menacée doivent être sévères (voir ATF 118 Ib consid. 3). b) En l'occurrence, on constate que le CCFN a refusé de délivrer l'autorisation spéciale requise au motif que le projet se situait à l'intérieur du périmètre 2 des couloirs protégés de la Venoge et du Veyron et à moins de 10 m de la lisière de la forêt. Il n'indique pas en quoi le projet litigieux serait susceptible de porter atteinte à un biotope et il apparaît que sa décision est également étroitement liée au refus du SDT de délivrer l'autorisation requise pour les constructions hors de la zone à bâtir, raison pour laquelle il a renoncé à procéder à une véritable pesée des intérêts en présence. Partant, il convient également d'annuler sa décision et de lui retourner le dossier afin qu'il se prononce à nouveau en tenant compte de la situation nouvelle créée par l'annulation de la décision du SDT. 5. Le SESA a également refusé d'octroyer les autorisations spéciales dans sa compétence au motif que le projet avait fait l'objet d'un refus de la part du SDT et du SFFN. Là encore, il a manifestement accordé une importance prépondérante à la décision du SDT relative à la conformité du projet au PAC Venoge. La décision du SESA doit par conséquent être annulée et le dossier lui être retourné pour nouvelle décision. 6. Il résulte des considérants que les décisions par lesquelles le SDT, le SFFN et le SESA ont refusé de délivrer les autorisations spéciales requises doivent être annulées et le dossier retourné à ces autorités afin qu'elles statuent à nouveau. Compte tenu du sort du recours, les frais sont laissés à la charge de l'Etat, qui versera de dépens à la Commune de Cuarnens, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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