

VD_OMNI AC.2010.0021 vom 6. Februar 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0021

FR: VD_OMNI AC.2010.0021 du 6 février 2012

IT: VD_OMNI AC.2010.0021 del 6 febbraio 2012

Regeste

JACCOUD/Municipalité de Froideville, Département de la sécurité et de l'environnement, Service du développement territorial, Service de l'environnement et de l'énergie, BLASER et consorts | En matière d'autorisations de police, l'autorité de recours applique les règles en vigueur au moment où elle statue lorsque le droit s'est modifié en cours de procédure (consid. 2).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours, suspendu durant les fêtes de fin d'année (art. 95 et 96 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]), le recours a été interjeté en temps utile. Il est de surcroît recevable en la forme.

E. 2

La décision attaquée refuse le permis de construire au seul motif que, selon l'art. 35 du règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions du 19 juin 1992, les constructions " rurales-industrielles " ne peuvent être admises qu'après approbation d'un plan partiel d'affectation. Suite à l'entrée en vigueur du règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 octobre 2010, cette disposition est aujourd'hui abrogée et n'a pas trouvé d'équivalent dans la nouvelle réglementation. En matière d'autorisations de police, l'autorité de recours applique les règles en vigueur au moment où elle statue lorsque le droit s'est modifié en cours de procédure (v. Tribunal administratif, arrêts AC.2007.0023 du 29 août 2007 consid. 4; AC.2006.0121 du 7 mai 2007 consid. 2; AC.2006.0249 du 29 mars 2007 consid. 4b; AC.2004.0200 du 13 février 2006, consid. 2b/aa; AC.2004.0131 du 3 mars 2006 consid. 3b; AC.1993.0152 du 15 février 1994 consid. 1). L'art. 35 du règlement du 19 juin 1992 ne peut donc plus fonder la décision attaquée.

E. 3

La municipalité estime que sa décision demeure néanmoins justifiée, car - selon elle - les conditions des articles 16a al. 1bis LAT et 34a OAT, qui permettraient de considérer l'installation comme conforme à la zone agricole, ne sont pas réunies. a) Indépendamment du permis de construire, qu'il appartient à la municipalité de délivrer après s'être assurée, notamment, que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration (art. 104 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]), un certain nombre de constructions et d'installations exigent une ou plusieurs autorisations cantonales spéciales; c'est en particulier le cas des constructions hors des zones à bâtir (art. 120 al. 1 let. a LATC), des entreprises industrielles au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 13

mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, LTr; RS 822.11), des installations de biogaz et des installations de traitement des déchets (art. 120 al. 1 let. c LATC et liste annexée au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC [RLATC; RSV 700.11.1]). L'autorité cantonale saisie statue, sans préjudice des dispositions relatives aux plans et aux règlements communaux d'affectation, sur les conditions de situation, de construction, d'installation et, éventuellement, sur les mesures de surveillance (art. 123 al. 1 LATC). Elle impose, s'il y a lieu, les mesures propres à assurer la salubrité et la sécurité ainsi qu'à préserver l'environnement (al. 2). b) Le permis de construire ne peut être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale (art. 75 al. 1 RLATC). Inversement, la municipalité ne peut pas refuser le permis de construire pour des motifs dont l'examen relève de l'autorité cantonale. En particulier, elle ne peut pas s'écarter de la manière dont le SDT applique les dispositions légales et réglementaires régissant les constructions et installations hors de la zone à bâtir (AC.2010.0309 du 16 mai 2011 consid. 2c). c) Aux termes de l'art. 16a al. 1bis LAT, les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Selon l'art. 27a LAT, introduit par le ch. I de la loi fédérale du 23 mars 2007, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2007 (RO 2007 3637, 3639; FF 2005 p. 6629), la législation cantonale peut prévoir des restrictions aux art. 16a al. 2, 24b, 24c al. 2 et 24d. " L'énumération des dispositions de droit fédéral que les cantons peuvent restreindre est exhaustive; rien n'indique le contraire, ni dans le libellé de l'art. 27a, ni dans les travaux préparatoires. Il est donc clair que les cantons ne peuvent apporter de restrictions à aucune disposition n'y étant pas expressément mentionnée – par exemple à celle régissant la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole (art. 16a al. 1) ou à celle relative au critère de l'implantation imposée par la destination des constructions (art. 24). " (Jäger in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n. 610 ad art. 27a LAT). Il en découle que la législation fédérale règle de manière exhaustive les conditions de conformité des constructions à la zone agricole et que ni les cantons ni les communes ne sauraient prévoir des restrictions à la possibilité d'implanter, en zone agricole, des constructions et des installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation (art. 16a al. 1bis LAT). c) Selon la jurisprudence, la commune qui conteste l'application du droit fédéral par l'autorité cantonale doit recourir contre la décision de celle-ci et ne peut pas se contenter de refuser le permis de construire pour des motifs tirés du droit fédéral appliqué par l'autorité cantonale; dans cette dernière hypothèse, le recours du constructeur ne conduit à examiner le refus municipal que s'agissant des domaines qui n'ont pas fait l'objet des autorisations cantonales, celles-ci devant être tenues pour acquises, en ce qui concerne la commune du moins (AC.2011.0139 du 26 juillet 2011 consid. 3; AC.2010.0129 du 26 août 2011 consid. 1b; AC.2005.0123 du 20 décembre 2006 consid. 3; AC.2005.0026 du 3 mars 2006 consid. 1; AC.2005.0116 du 28 octobre 2005 consid. 2; AC.2004.0255 du 31 octobre 2004 consid. 1 et les références citées). d) En l'espèce, la municipalité n'a pas recouru contre la décision finale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 25 septembre 2009, ni contre les autorisations cantonales spéciales qui lui étaient liées, en particulier celle du SDT constatant que le projet

était conforme à l'affectation de la zone (sous réserve d'un point mineur concernant l'affectation d'un local). Ces décisions sont donc définitives en ce qui concerne la commune.

E. 4

Les opposants suggèrent que la municipalité aurait aussi pu fonder sa décision sur l'art. 10.8 du règlement du 19 octobre 2010, qui dispose: "Dans toutes les zones, les établissements artisanaux, industriels et entrepôts pouvant porter préjudice au voisinage (bruits excessifs, odeurs, poussières, fumées, dangers, etc.) ou qui compromettraient le caractère des lieux sont interdits. (...)" a) Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1985 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et de ses ordonnances d'application, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes - notamment contre le bruit ou les odeurs - est réglée par le droit fédéral. Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant qualitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlements d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 cons. 3a; 116 Ib 175 ss. consid. 1b/bb; 115 Ib 456 consid. 1c; 114 Ib 214 consid. 5; GE.2008.0181 du 28 décembre 2009 consid. 2b; AC.2007.0123 du 10 juin 2008; AC.2003.0098 du 31 octobre 2003). Perdent en principe leur autonomie par rapport au droit fédéral de la protection de l'environnement les dispositions de droit cantonal et communal relatives à la "gêne", respectivement aux "entreprises gênantes", dans la mesure où ces notions de droit cantonal visent la protection de l'air ou contre le bruit (ATF 117 Ib 147 consid. 2 ; 1C_453/2007 du 10 mars 2008). S'agissant de la mise en œuvre de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, l'application de cette législation incombe aux autorités cantonales et communales dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par les lois et règlements en vigueur (art. 2 al. 1 du règlement d'application du 8 novembre 1989 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [RVLPE; RSV 814.01.1]). S'il y a lieu à autorisation spéciale au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, l'autorité compétente est le département désigné par cette législation (art. 2 al. 2 RVLPE). Ainsi, la compétence d'appliquer la loi fédérale sur la protection de l'environnement appartient à l'autorité cantonale si une autorisation spéciale de cette autorité est requise (GE.2008.0181 du 28 décembre 2009 consid. 2c). En l'occurrence, s'agissant d'un projet soumis à étude d'impact sur l'environnement, c'est à l'autorité cantonale qu'il appartenait de statuer sur la compatibilité des installations projetées avec la protection du voisinage, ce qu'elle a fait dans sa décision du 25 septembre 2009. Les dispositions du règlement communal n'ont pas de portée propre qui conférerait à la municipalité une compétence concurrente en la matière. b) La dernière partie de la phrase de l'art. 10.8 du règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 octobre 2010, à savoir que les établissements artisanaux, industriels et entrepôts " qui compromettraient le caractère des lieux sont interdits " relève de la clause générale d'esthétique. Elle n'a pas non plus de portée propre par rapport à l'art. 86 LATC, qui dispose que la municipalité " refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle. " S'agissant d'une construction hors zone à bâtir, la cour de céans a déjà jugé que l'autorité communale n'a pas à procéder à la pesée des intérêts prévue à l'art. 24 let. b LAT que la loi attribue, en l'espèce, au Département de la sécurité et de l'environnement (art. 120 al. 1 let. a, 121 let. a et 10 LATC, Annexe II RLATC). Ce dernier n'a certes à examiner que si un "intérêt prépondérant" s'oppose à une implantation hors zone à bâtir; on pourrait donc en déduire qu'il subsiste des intérêts moindres ayant trait à l'esthétique des constructions, dont

la sauvegarde demeure en mains de l'autorité communale. En réalité, une intervention de celle-ci en matière d'esthétique, comme cela est prévu à l'art. 86 LATC, ne se justifie de toute manière qu'en présence d'un intérêt public prépondérant (ATF 115 Ia 363; AC.2005.0123 précité et les références citées). Il faut donc admettre que, lorsque le département, tenant compte de l'ensemble des intérêts en présence (ATF 129 II 63 consid. 3.1), veille à l'intégration d'une installation dans le paysage au sens de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il ne laisse pas de place à un nouvel examen de cette question par l'autorité communale.

E. 5

A juste titre, les opposants n'ont pas pris de conclusions à l'encontre de la décision finale sur l'étude de l'impact sur l'environnement ni des autorisations cantonales spéciales qui lui sont liées. Celles-ci ne font pas partie de l'objet du litige. Le recours des constructeurs est en effet exclusivement dirigé contre le refus municipal de permis de construire. Or, en vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points qui ont été préalablement décidés par l'autorité inférieure ou qui aurait dû l'être. En aucun cas l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours (ATF 117 Ib 414 consid. 1d; AC.2009.0035 du 31 août 2010 consid. 2a; AC.2005.0137 du 20 décembre 2006 consid. 2; GE.2004.0039 du 28 janvier 2005 consid. 2). Cela dit, les opposants, qui n'étaient pas tenu de contester immédiatement les décisions cantonales compte tenu du refus de permis de construire (AC.2005.0123 du 20 décembre 2006 consid. 2b), conservent la faculté de le faire lorsque celles-ci leur auront été à nouveau notifiées, conformément à l'art. 123 al. 3 LATC. Pour eux, le délai de recours contre les décisions cantonales ne court qu'à compter de la notification de la décision municipale octroyant le permis (AC.2005.0123 du 20 décembre 2006 consid. 3b; AC.2005.0026 du 3 mars 2006 consid. 1a et 2; AC.2004.0255 du 31 octobre 2005 consid. 1; AC.1996.0225 du 7 novembre 1997 consid. 1b, publié in RDAF 1998 I 197).

E. 6

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle délivre le permis de construire et notifie formellement aux opposants la décision finale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 25 septembre 2009 et les autorisations spéciales qui lui sont liées. En procédure de recours, les frais sont supportés par la partie qui succombe (art. 49 al. 1, 1^{ère} phrase, LPA-VD). L'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts (art. 55 al. 1 LPA-VD). Lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (AC.2008.0265 du 19 mai 2009 et les références citées; RDAF 1994 p. 324). L'émolument de justice sera en conséquence mis à la charge des opposants, solidairement, qui supporteront également les dépens auxquels ont droit les recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtiennent gain de cause.