

# **VD\_OMNI AC.2013.0301 vom 11. September 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-09-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0301](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0301)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0301 du 11 septembre 2014

IT: VD\_OMNI AC.2013.0301 del 11 settembre 2014

## **Regeste**

BLASER, BLASER, BOILLAT/Municipalité de Froideville, JACCOUD, Département de la sécurité et de l'environnement, Service du développement territorial, Direction générale de l'environnement, Direction générale de l'environnement (DGE), Direction générale de l'environnement, ECA, Service de la consommation | Projet d'une installation de production de biogaz en zone agricole. Dans une décision finale relative à l'impact sur l'environnement de 2009, le Département de la sécurité et de l'environnement habilite la municipalité à délivrer le permis de construire. La décision finale contient notamment l'autorisation spéciale donnée par le SDT sur la base de l'art. 16a al. 1bis LAT. Décision de la municipalité refusant le permis, contestée devant la CDAP qui l'annule et renvoie le dossier à la municipalité pour qu'elle accorde le permis. Les constructeurs annoncent alors une importante réduction du projet, avec des conséquences sur la nature et l'implantation des installations à réaliser. La municipalité délivre toutefois le permis, sans disposer des plans du nouveau projet et en croyant à tort être liée par l'autorisation du SDT (alors que la réglementation communale sur la police des constructions conserve une portée, dans la mesure où elle n'empêche pas ni ne rend plus difficile la mise en oeuvre des dispositions de la LAT régissant la zone agricole). Recours des opposants à la CDAP. Admission du recours, la municipalité n'ayant pas fait usage de sa liberté d'appréciation (excès de pouvoir négatif) en relation avec le projet modifié, dont elle n'a par ailleurs pas examiné les plans.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours porte sur la décision du 23 mai 2013, par laquelle la municipalité a délivré le permis de construire, ainsi que sur la décision finale du 25 septembre 2009 du Département de la sécurité et de l'environnement relative à l'EIE, qui en fait partie intégrante. Celle d'approbation des plans par le Service de l'emploi, du 28 janvier 2009, n'a pas été contestée auprès du Département de l'économie et est ainsi entrée en force.

### **E. 2**

a) Il ressort de l'état de fait relaté ci-dessus que, dans sa décision du 23 mai 2013, la municipalité ne s'est pas prononcée sur le nouveau projet des constructeurs. D'une part, en effet, la municipalité n'a pas eu connaissance des plans du nouveau projet. Ceux-ci n'ont pas été joints au permis de construire, contrairement à ce que la DGE GEODE lui avait indiqué de faire dans son courrier du 18 avril 2013. Or, il faut rappeler à cet égard qu'il appartient à la municipalité de veiller à ce que la demande de permis soit accompagnée de toutes les indications nécessaires pour se rendre compte de l'importance et de la nature des travaux projetés (cf. art. 69 al. 2 du règlement d'application de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 19 septembre 1986 [RLATC; RSV 700.11.1]). D'autre part, au vu de l'arrêt de la cour de céans du 6 février 2012 et après avoir

consulté la DGE GEODE (courriers du 5 février et du 19 mars 2013), la municipalité a cru que, s'agissant d'un projet situé hors de la zone à bâtir, elle ne disposait d'aucune compétence pour l'examiner et se trouvait ainsi pratiquement dans l'obligation de délivrer le permis. Or, ce point de vue est erroné. En effet, il est vrai que, selon l'arrêt AC.2010.0021, l'autorité cantonale est seule compétente – à l'exclusion de la municipalité – pour appliquer le droit fédéral régissant la zone agricole (en l'occurrence les art. 16a al. 1bis LAT et 34a OAT). Une autre question est toutefois de savoir si, à côté du droit fédéral, la réglementation communale sur la police des constructions conserve une portée lorsqu'il s'agit d'un projet situé hors de la zone à bâtir. Dans un arrêt récent, la cour de céans a interprété la jurisprudence fédérale relative aux art. 24c LAT et 42 OAT en ce sens que le droit communal a perdu son caractère autonome lorsque son contenu matériel correspond à celui du droit fédéral ou qu'il est en contradiction avec les notions réglées exhaustivement par le droit fédéral (telles que le potentiel d'agrandissement et l'identité de la construction pour laquelle l'art. 24c LAT est applicable). Pour le reste, la réglementation communale sur la police des constructions garde une portée propre, dans la mesure où elle complète les normes fédérales et n'empêche pas ni ne rend plus difficile la mise en œuvre du droit fédéral en matière de constructions sises hors de la zone à bâtir. Il convient donc d'examiner de cas en cas si une disposition de droit communal sur la police des constructions applicable à la zone agricole est ou non compatible notamment avec les art. 24 ss LAT. Dans la mesure où la réglementation communale est compatible avec le droit fédéral, la municipalité n'est pas liée par l'autorisation spéciale délivrée par l'autorité cantonale compétente en la matière (arrêt AC.2012.0293 du 2 octobre 2013 consid. 4b et 5b, RDAF 2014 II 113 ss no 11). La même chose vaut en relation avec les art. 16a al. 1bis LAT et 34a OAT: les dispositions de droit communal sur la police des constructions applicables à la zone agricole conservent une portée, dans la mesure où elles n'empêchent pas ni ne rendent plus difficile la mise en œuvre de ces normes de droit fédéral. Croyant ainsi par erreur qu'elle était liée par l'autorisation délivrée par l'autorité cantonale, la municipalité n'a pas fait usage de sa liberté d'appréciation, ce qui constitue un excès de pouvoir négatif et, partant, une violation du droit (cf. art. 98 let. a de la loi cantonale sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RSV 173.36]). Pour ces motifs, la décision municipale du 23 mai 2013 doit être annulée. b) Quant à la décision finale du 25 septembre 2009 du Département de la sécurité et de l'environnement relative à l'EIE, elle a été jointe à la décision de la municipalité du 23 mai 2013, sans autres explications concernant le fait qu'elle conserverait sa validité en dépit des modifications apportées au projet. Quelques indications ressortent tout au plus des courriers du 11 mars 2013 et du 18 avril 2013 par lesquels la DGE GEODE a répondu à ceux de la municipalité, avant que celle-ci ne rende la décision attaquée. Pourtant, lorsqu'un projet soumis à EIE subit d'importantes modifications, il convient d'indiquer en quoi la décision finale rendue à propos du projet initial conserve sa validité en relation avec le projet modifié. Cela vaut d'autant plus en l'espèce que les constructeurs ont opté pour une autre technique de production du biogaz que ce qui était prévu initialement. L'autorité compétente ne saurait en outre se contenter de faire valoir, sur le mode de "qui peut le plus, peut le moins" (a maiore ad minus), que le projet a été réduit, ce qui aura pour effet de diminuer l'impact sur l'environnement, de sorte que le projet modifié doit a fortiori être autorisé. Il importe en effet de connaître l'impact sur l'environnement du projet modifié, ce d'autant que celui-ci s'approche de la valeur-seuil déterminante pour la soumission à une EIE (selon le ch. 21.2a de l'annexe de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE; RS 814.011], sont soumises à une telle étude

les installations de fermentation d'une capacité de traitement supérieure à 5000 t de substrat [substance fraîche] par an) et qu'il est donc possible qu'il échappe désormais à cette exigence. Or, la Cour de céans a rappelé récemment que la liste des installations assujetties, contenue dans l'annexe OEIE, s'impose aux cantons, lesquels ne peuvent étendre cette obligation à d'autres constructions (AC.2012.0167 du 24 janvier 2014 consid. 2c/bb). De plus, les modifications apportées (réduction du volume de déchets traités et changement de nature de ceux-ci, ainsi que du système de traitement) ont également des incidences sur la configuration du projet: certaines installations (notamment un des deux méthaniseurs) ne sont plus nécessaires ou sont déplacées. La décision finale du 25 septembre 2009 retient que le SDT, parmi d'autres services spécialisés, délivre l'autorisation spéciale requise par l'art. 120 al. 1 let. a LATC s'agissant d'une construction hors zone à bâtir (p. 12, pt 4.5). Le SDT s'est toutefois prononcé sur le projet initial et il importe qu'il se détermine sur le nouveau projet, en connaissance de cause et au vu notamment des plans. En outre, la situation aux alentours du site s'est apparemment modifiée: selon la municipalité, de nouveaux bâtiments ont été construits à proximité, ce qui peut avoir un impact sur la conformité du projet, sous l'angle des normes de l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) notamment. De manière plus générale, autoriser un projet ayant subi d'importantes modifications, alors qu'une aussi longue période s'est écoulée depuis l'enquête publique (cinq ans en 2014) et que les circonstances de fait et de droit peuvent avoir changé, met en péril la sécurité du droit. Pour ces motifs, la décision finale du 25 septembre 2009 doit elle aussi être annulée. c) Il appartiendra aux constructeurs, s'ils le souhaitent, de déposer une nouvelle demande de permis de construire, accompagnée des pièces et indications prescrites. Après une nouvelle enquête publique, la municipalité se prononcera sur cette nouvelle demande en tenant compte de ce qui figure ci-dessus (consid. 2a). L'autorité compétente décidera de l'assujettissement du projet modifié à l'EIE (cf. art. 8 al. 1 du règlement cantonal du 25 avril 1990 d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [RVOEIE; RSV 814.03.1]). Si la capacité du projet modifié est inférieure à la valeur-seuil déterminante pour la soumission à EIE, tout en étant proche de celle-ci, l'autorité compétente tiendra compte du fait qu'il peut se justifier de suivre une procédure analogue à une EIE pour évaluer les atteintes à l'environnement (cf. art. 4 OEIE; Rausch/Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, no 201 ad art. 9 LPE, avec renvoi à l'ATF 118 Ia 299 consid. 3b/cc). Dans l'un et l'autre cas (EIE ou procédure analogue), l'autorité compétente et les services spécialisés pourront se référer à la décision finale du 25 septembre 2009, tout en précisant en quoi leur appréciation du projet initial reste valable en relation avec le nouveau projet. d) La jurisprudence fédérale (arrêt 1C\_521/2012 du 29 octobre 2013) invoquée par les constructeurs, qui concernait un projet de construction d'une installation de production de biogaz, ne conduit pas à une autre solution. Il s'agissait dans cette affaire de savoir si la modification dans la composition des intrants (80% d'engrais de ferme et 20% de co-substrats liquides au lieu de 97,8% d'engrais de ferme et 2,2% de déchets verts) avait une portée juridique, ce qui était de nature – selon le Tribunal fédéral, qui s'est référé à Christian Mäder, *Das Baubewilligungsverfahren: eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts und der neuen zürcherischen Rechtsprechung*, 1991 – à imposer le dépôt d'une nouvelle demande de permis. Le Tribunal fédéral a tranché la question par la négative, en considérant que, en vertu de l'art. 5 al. 2 let. a de l'ordonnance fédérale du 10 janvier 2001 sur la mise en circulation des engrais (Ordonnance sur les engrais, OEng; RS 916.171), les engrais de ferme peuvent contenir jusqu'à 20% de matériel d'origine non agricole (co-substrat). Par

conséquent, la modification en cause ne changeait rien à la qualification des intrants, qui restait celle d'engrais de ferme. Le changement étant sans portée juridique, il n'appelait pas le dépôt d'une nouvelle demande de permis. La question de l'obligation de déposer une nouvelle requête ne se posait d'ailleurs qu'indirectement, en relation avec un problème de droit transitoire. La demande de permis avait en effet été déposée avant l'entrée en vigueur du ch. 21.2a de l'annexe OEIE, lequel soumet les installations de fermentation, à partir d'une capacité de traitement de 5000 t, à une EIE. Si, donc, c'était la date de la demande initiale de permis qui était déterminante du point de vue du droit applicable dans le temps, la disposition précitée ne trouvait pas encore application (cf. art. 24 OEIE). En revanche, si la modification du projet impliquait le dépôt d'une nouvelle demande, le nouveau droit était applicable et une EIE pouvait s'imposer, à condition que la capacité de l'installation prévue dépasse la valeur-seuil de 5000 t. En l'occurrence, les modifications du projet litigieux sont d'une toute autre ampleur (notamment importante réduction du projet, dont la capacité est divisée par trois, nouveau système de traitement de la biomasse). Les constructeurs ne sauraient par conséquent se fonder sur cette jurisprudence pour en déduire que, dans leur cas, une nouvelle demande de permis ne s'impose pas.

### **E. 3**

a) Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision de la municipalité du 23 mai 2013, ainsi que la décision finale relative à l'EIE du Département de la sécurité et de l'environnement du 25 septembre 2009 être annulées. Quant à la décision du Service de l'emploi du 28 janvier 2009, elle est entrée en force. Elle se rapporte toutefois au projet initial, de sorte qu'une nouvelle décision devra le cas échéant être rendue en relation avec le nouveau projet. b) Les constructeurs succombant, ils devraient en principe supporter les frais de la procédure (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD). Toutefois, le recours étant admis pour des motifs largement imputables aux autorités cantonales – qui ont omis d'indiquer en quoi la décision finale et les autorisations spéciales restaient valables en relation avec le projet modifié – et, dans une moindre mesure, à la municipalité – qui ne s'est pas prononcée sur le projet modifié, dont elle n'a pas demandé les plans –, il se justifie de statuer sans frais. Les dépens alloués aux recourants sont mis à la charge de l'Etat de Vaud (cf. art. 55 et 56 LPA-VD).

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