

VD_OMNI AC.2020.0077 vom 3. Januar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-01-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0077

FR: VD_OMNI AC.2020.0077 du 3 janvier 2022

IT: VD_OMNI AC.2020.0077 del 3 gennaio 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Lavey-Morcles, Office de la consommation (OFCO), Direction générale de l'environnement (DGE), Etat de Vaud | Autorisation d'agrandissement d'un centre thermal, dont l'approvisionnement en eau potable (consommation et défense incendie) est jusqu'à présent essentiellement assuré au moyen de canalisations privées. Préavis favorable de l'OFCO à condition que la situation relative à la distribution de l'eau potable sur le site soit régularisée définitivement, au plus tard lors de la délivrance du permis d'utiliser les ouvrages projetés; autorisation spéciale de l'ECA délivrée avec la précision suivante: "à ce jour, la situation concernant le réseau de distribution d'eau et de défense incendie n'est pas conforme. Au plus tard à la fin des travaux (lors de la délivrance du permis d'utiliser/exploiter), cette situation doit être régularisée définitivement". Recours du centre thermal. La condition ligieuse dépasse l'objet du permis de construire: les travaux ne portent pas sur le réseau d'eau, il n'apparaît pas que cet élément s'opposerait à la réalisation du projet, d'un point de vue technique et il n'est pas allégué que le projet serait sur tout autre point non conforme à la législation en la matière. Décision annulée sur ce point et confirmée pour le surplus à charge pour l'autorité intimée d'interpeller l'ECA afin que cette autorité précise les normes techniques de défense incendie que doit respecter le projet litigieux avant la délivrance du permis d'habiter ou d'exploiter.

Erwägungen

E. 1

La recourante conclut au pied de son recours à l'annulation du permis de construire en ce sens qu'est annulée " l'obligation prévue dans le permis de construire N° 513/2019 (N° CAMAC 183542) de régulariser définitivement, au plus tard lors de la délivrance du permis d'utiliser/exploiter les ouvrages projetés, la situation relative à la distribution de l'eau potable sur le site ***** ", le permis de construire étant confirmé pour le surplus. Celui-ci renvoie aux conditions impératives déterminées par les autorités cantonales concernées et reproduites dans la synthèse CAMAC, qui font partie intégrante du permis de construire, et comporte l'indication selon laquelle l'autorité intimée précisait relever particulièrement le point suivant, notamment: " OFCO, section distribution de l'eau (page 13 de la synthèse CAMAC) Le dossier est préavisé favorablement à condition que la situation relative à la distribution de l'eau potable sur le site des A. _____ soit régularisée définitivement, au plus tard lors de la délivrance du permis d'utiliser/exploiter les ouvrages projetés. Le préavis de l'OFCO auquel il est fait référence est rédigé en ces termes: "Préavis OFCO, section Distribution de l'eau (OFCO-DE), La distribution de l'eau ainsi que la défense incendie sur le site [de] l'établissement thermal des A. _____ (A. _____) est effectuée via un réseau ad hoc de sources, réservoirs, conduites principales et bornes-hydrantes géré par les A. _____. Un appui hydraulique via le réseau communal

est également possible en cas de besoin pour l'eau potable et pour la défense incendie. A noter que la distribution de l'eau précitée est compl[è]tement distincte de celle relative à l'eau thermale, qui ne relève quant à elle pas de la loi sur la distribution de l'eau (LDE). L'OFCO-DE a rendu la commune attentive au problème de non-conformité de cette distribution de l'eau au sens de l'art. 1 al. 1 LDE sur le site des A._____ dans le cadre de l'examen préalable du Plan directeur de la distribution de l'eau (PDDE) communal. Une séance a eu lieu en juin 2015 entre la commune, les A._____ et l'OFCO lors de laquelle le bureau d'ingénieurs mandaté par la commune a présenté le projet de modification de l'alimentation en eau potable nécessaire pour être en conformité avec la LDE sur le site des A._____. Depuis lors et à notre connaissance, le dossier n'a pas avancé et la situation non-conforme sur le site l'est toujours à ce jour. L'OFCO-DE préavis favorablement le dossier soumis à condition que la situation relative à la distribution de l'eau potable sur le site des A._____ soit régularisée définitivement, au plus tard lors de la délivrance du permis d'utiliser / exploiter les ouvrages projetés. L'OFCO-DE est à disposition de la commune et des A._____ pour coordonner la suite des discussions nécessaires à la régularisation de la distribution de l'eau sur le site des A._____ " a) L'autorité intimée met en doute la recevabilité du recours pour le motif que si la recourante a bien contesté la condition énoncée par l'OFCO dans son préavis reproduit dans le permis de construire, elle n'a en revanche pas contesté la condition posée par l'ECA dans son autorisation spéciale en ces termes: "8. La défense incendie des bâtiments sur le site de l'établissement thermal doit être garantie par bornes hydrantes. A ce jour, la situation concernant le réseau de distribution d'eau et de défense incendie n'est pas conforme. Au plus tard à la fin des travaux (lors de la délivrance du permis d'utiliser / exploiter), cette situation doit être régularisée définitivement." Or, l'autorité intimée fait valoir que dès lors que cette condition n'a pas été contestée, elle devrait quelle que soit l'issue du recours être respectée; il en découle que la situation concernant le réseau de distribution d'eau et de défense incendie devra quoi qu'il en soit être régularisée. La condition posée par l'OFCO et ici contestée ayant apparemment un contenu matériel similaire, la recourante devra de toute manière s'y conformer et elle n'aurait ainsi pas d'intérêt digne de protection à l'admission de sa conclusion. b) Selon la jurisprudence, les conclusions doivent être interprétées, selon le principe de la confiance, à la lumière de la motivation, et l'interdiction du formalisme excessif commande de ne pas se montrer trop strict dans la formulation si, à la lecture du mémoire, on comprend clairement ce que veut le recourant (TF 2C_986/2013 du 15 septembre 2014 consid. 2.2; 4A_375/2012 du 20 novembre 2012 consid. 1.2 non publié in ATF 139 III 24; 4A_688/2011 du 5 décembre 2011 consid. 2 non publié in ATF 138 III 425). c) En l'espèce, il ressort clairement du recours, malgré le fait qu'il ne conteste formellement que la seule condition de régularisation posée par l'OFCO dans son préavis, à l'exclusion de la même condition posée par l'ECA dans la synthèse CAMAC, qu'est visée précisément cette obligation de régularisation; qu'elle soit posée par l'une ou l'autre des autorités n'importe pas dans l'objectif poursuivi par la recourante et ce serait faire preuve d'un formalisme excessif de déclarer le recours irrecevable faute d'intérêt digne de protection de la recourante à l'admission de sa conclusion telle que formulée au pied de son acte de recours. Par ailleurs, il convient encore de préciser que si la recourante n'a formellement contesté que le contenu du préavis de l'OFCO - préavis qui ne constitue pas une décision et n'est ainsi pas en tant que tel sujet à recours (cf. TF 1C_361/2019 du 7 janvier 2020 consid. 3.1.2) -, celui-ci a été intégré dans le permis de construire par l'autorité intimée qui a ainsi faite sienne la condition litigieuse posée par l'OFCO. Dès lors que la

recourante s'en prend au permis de construire en tant qu'il reproduit cette condition, son recours est dirigé contre une décision et est partant recevable. d) Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les communes sont libres de fournir l'eau dans une mesure plus étendue (par ex. bâtiments isolés, piscines, activités industrielles ou installations nécessitant des besoins exceptionnels) si elles peuvent le faire sans que l'exécution de leurs obligations en souffre.

E. 3

Les dispositions de la législation sur le service de défense contre l'incendie et de secours sont réservées. Dans sa lettre de 2013, l'OFCO mentionnait encore l'art.

E. 6

LDE dont la teneur est la suivante: Art. 6 c) par un distributeur 1 La commune peut confier la distribution de l'eau sur son territoire à une personne morale à but non lucratif, de droit privé ou de droit public et offrant des garanties suffisantes. Elle lui accorde une concession régissant les conditions de la distribution et qui n'entre en force qu'après avoir été approuvée par le conseil communal ou général et le chef de département. 2 La commune est tenue de surveiller avec diligence la manière dont le concessionnaire s'acquitte de ses obligations. Elle prend immédiatement les mesures nécessaires, d'office ou sur requête, lorsque la fourniture de l'eau n'est pas assurée de la manière exigée par l'article premier, alinéa premier, et par l'article 2. Il ressort ainsi de ces deux dispositions que la distribution de l'eau à des fins de consommation (eau potable) et de défense incendie dans les zones à bâtir et les zones spéciales qui autorisent la construction de bâtiments incombe aux communes (art. 1 LDE), qui peuvent soit exécuter elles-mêmes cette obligation soit confier cette tâche à une personne morale tierce - de droit public ou privé, qui doit impérativement poursuivre un but non lucratif (art. 6 al. 1, 1^{ère} phrase, LDE); dans ce dernier cas de figure, elle doit procéder au moyen d'une concession qui devra régir les conditions de la distribution et qui n'entre en force qu'après avoir été approuvée par le conseil communal ou général et le chef de département (art. 6 al. 2, 2^{ème} phrase, LDE). Est ainsi ici uniquement litigieuse, selon la condition posée par l'OFCO et apparemment par l'ECA, la question du statut juridique du réseau de distribution de l'eau. Il n'est pas mentionné que l'alimentation en eau serait insuffisante en quantité (protection incendie et consommation) ou problématique s'agissant de sa qualité (consommation). Or, d'une part, il n'apparaît pas que cet élément s'opposerait à la réalisation du projet, d'un point de vue technique; d'autre part, il n'est pas allégué que le projet litigieux serait sur tout autre point non conforme à la législation en la matière. Qui plus est, le projet contesté ne touche pas au réseau de distribution d'eau, alors que la condition posée par l'OFCO a trait exclusivement à la régularisation de celui-ci au sens de l'art. 1 LDE. Il en découle qu'en tant que la décision entreprise exige la régularisation ou la mise en conformité du statut juridique du réseau de distribution d'eau eu égard aux exigences posées par la LDE, elle dépasse l'objet de la demande de permis de construire. d) A cela s'ajoute que la procédure de permis de construire n'apparaît pas être la procédure adéquate pour clarifier le statut du réseau de distribution de l'eau. En effet, la LDE prévoit ce qui suit dans sa version actuelle entrée en vigueur le 1^{er} août 2013: Art. 2 Qualité de l'eau Les communes veillent à ce que la qualité de l'eau potable fournie sur leur territoire satisfasse aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires. Art. 3 Approvisionnement Les communes se procurent l'eau qu'elles sont tenues de fournir en

utilisant soit leurs propres sources, soit des eaux publiques dont l'utilisation leur a été concédée, soit des eaux qu'elles acquièrent le droit d'utiliser par la voie de l'expropriation ou en passant des contrats de droit privé avec leurs propriétaires, personnes publiques ou privées.

Art. 4 Fourniture de l'eau a) Par la commune 1 En règle générale, l'eau est fournie par la commune. 2 Les communes peuvent collaborer dans les formes prévues par la législation sur les communes.

Art. 5 1 La distribution de l'eau fait l'objet d'un règlement communal qui n'entre en force qu'après son approbation par le chef du département en charge du domaine de la distribution de l'eau potable (ci-après: le département). 2 La distribution de l'eau dans une mesure excédant les obligations légales de la commune au sens de l'article premier, alinéa premier, peut faire l'objet de conventions particulières.

Art. 7 Installations 1 Toutes les installations seront conformes aux normes techniques généralement admises. 2 Elles peuvent être établies sur le domaine public en vertu d'une concession délivrée par la municipalité pour le domaine public communal ou par le voyer de l'arrondissement pour le domaine public cantonal. 3 L'Etat et la commune peuvent exiger une taxe pour l'utilisation du domaine public relevant de leur souveraineté.

Art. 7a b) Plan directeur de la distribution de l'eau 1 Le fournisseur établit en collaboration avec la ou les communes concernées un plan directeur comportant les options possibles d'amélioration et de développement des installations principales. 2 Ce plan est soumis à l'approbation du département.

Art. 7b c) Procédure d'enquête et d'approbation des installations principales 1 Tout projet de création ou de transformation d'installations principales est soumis à l'approbation du département, après enquête publique de trente jours dans les communes territoriales. 2 A l'issue de l'enquête, la ou les municipalités concernées transmettent les observations et les oppositions au département qui approuve le projet en même temps, en règle générale, qu'il se prononce sur les oppositions. 3 Moyennant accord préalable du département, les communes peuvent dispenser d'enquête les objets de moindre importance.

Art. 8 d) Construction et entretien quand l'eau est fournie da) par la commune 1 La commune fait construire et entretenir les installations principales (ouvrages de captage, de traitement, de pompage, d'adduction, de stockage et réseau principal de distribution en principe jusqu'aux bornes-hydrantes) soit par ses propres services, soit par un entrepreneur qualifié choisi par elle. 2 Elle fait construire et entretenir les installations extérieures (de la conduite principale à l'appareil de mesure ou à la vanne d'arrêt) soit par ses propres services, soit par des entrepreneurs qualifiés au bénéfice d'une concession délivrée par elle. 3 Elle confie la construction et l'entretien des installations intérieures (à partir de l'appareil de mesure ou de la vanne d'arrêt) soit à des entrepreneurs qualifiés au bénéfice d'une concession délivrée par elle, soit à des entrepreneurs qualifiés choisis librement par le propriétaire.

Art. 9 db) par un distributeur 1 Lorsque la commune confie la distribution de l'eau à un distributeur, la concession fixe les conditions relatives à la construction et l'entretien des diverses installations.

Art. 13 g) Responsabilité en cas de dommage 1 Les dommages causés par les installations principales, les installations extérieures ou intérieures sont à la charge de leur propriétaires dans les limites de l'article 58 du Code des obligations.

Art. 20 Droit d'expropriation 1 Les communes, ainsi que les entreprises intercommunales ou privées chargées de la distribution de l'eau, peuvent demander à être mises au bénéfice des dispositions de la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'intérêt public en vue de l'établissement du réseau d'eau et de ses installations accessoires. "

Art. 21 Dispositions finales et transitoires 1 Les communes ont un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se conformer aux dispositions de celle-ci, notamment pour élaborer leurs règlements. (...)

Art. 21a Dispositions transitoires de la loi du 05.03.2013 1 Les règlements

communaux, ainsi que les concessions, doivent être adaptés aux exigences de la présente loi dans un délai de trois ans dès son entrée en vigueur. (...) Aux fins de mettre en œuvre la LDE, celle-ci prévoit ainsi la réalisation ou la mise à jour de plusieurs instruments. A teneur de l'art. 21 al. 1 LDE, les communes ont un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de cette loi - cette disposition figurait déjà dans la version de la LDE entrée en vigueur le 1^{er} août 2013 - pour notamment élaborer leurs règlements sur la distribution de l'eau. En outre, la LDE prévoit à son art. 7a la réalisation par le fournisseur - en collaboration avec la ou les communes concernées - d'un plan directeur de la distribution de l'eau comportant les options possibles d'amélioration et de développement des installations principales, ce plan étant soumis à l'approbation du département en charge de la distribution de l'eau potable. En outre, la dernière modification de la LDE, du 5 mars 2013, a introduit, dans un nouvel art. 21a al. 1, la disposition transitoire suivante: les règlements communaux, ainsi que les concessions, doivent être adaptés aux exigences de la présente loi dans un délai de trois ans dès son entrée en vigueur. La commune a ainsi mis en œuvre une procédure de réalisation d'un plan directeur de distribution de l'eau dans le cadre de laquelle ont été notamment établis un schéma hydraulique le 7 décembre 2011, un plan des situations actuelle et projetée le 31 mai 2012 et un rapport technique le 31 mai 2012. Celui-ci a été remis pour examen à l'ECA ainsi qu'à l'ancien Service de la consommation et des affaires vétérinaires, Section distribution de l'eau (désormais OFCO), conformément à l'art. 2 du règlement du 25 février 1998 sur l'approbation des plans directeurs et des installations de distribution d'eau et sur l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (RAPD; BLV 721.31.1). Par lettre du 26 juillet 2012 adressée à la commune de Lavey-Morcles, l'ECA relevait ainsi notamment que le réservoir de ***** devait être assaini et que le volume incendie était insuffisant, et posait par conséquent la question de savoir si des synergies avec la commune et l'établissement ***** étaient possibles. Par lettre du 6 février 2013, l'OFCO soulevait notamment ce qui suit: "Le statut du réseau de ***** doit être clarifié. En effet, un organisme externe à la commune ne peut être propriétaire d'installations principales de distribution de l'eau que s'il est au bénéfice d'une concession octroyée par la commune (art. 6 de la loi sur la distribution de l'eau). La mission première de ce genre d'institution n'étant pas d'assurer la distribution de l'eau ni la défense incendie, nous vous proposons de mener des discussions en vue de l'intégration formelle de ce réseau dans le réseau communal, plutôt que d'envisager l'octroi d'une concession. La question du but lucratif devra également être étudiée dans cette dernière hypothèse." A ce jour, le PDDE n'a pas été adopté et aucune concession n'a été délivrée pour la distribution de l'eau potable (consommation et défense incendie). e) Il ressort ainsi de ce qui précède qu'une procédure d'adoption d'un plan directeur spécifique à la distribution de l'eau pour la consommation et la défense incendie doit être suivie, dans le cadre de laquelle est notamment dressé l'inventaire des installations principales existantes et de leurs caractéristiques et sont proposées les options possibles d'amélioration et de développement de ces installations (art. 1 al. 1, deux premiers tirets, LDE). Or, il apparaît que c'est dans le cadre de cette procédure que l'éventuelle régularisation de la situation de la recourante, au sens de la LDE - et pour autant que celle-ci lui soit applicable -, pourrait, voire devrait être réalisée, étant par ailleurs précisé qu'aux termes de l'art. 20 LDE, la commune peut demander à être mise au bénéfice des dispositions de la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'intérêt public en vue de l'établissement du réseau d'eau et de ses installations accessoires. C'est dans le cadre de ces procédures qu'il s'agira d'examiner notamment si la recourante présente un statut de distributeur, comme le font valoir les autorités intimées et concernées et que conteste la recourante, et qu'il y aura

lieu d'en tirer les conclusions nécessaires. Il s'agira également de déterminer le destinataire de l'obligation de régulariser, dès lors que le propriétaire des canalisations apportant l'eau jusqu'à l'établissement des bains thermaux apparaît être l'Etat de Vaud, éventuellement la commune de Lavey-Morcles, et non la recourante; au vu de ce dernier élément, la question de savoir si l'obligation de régulariser la situation au sens de la LDE incombe à la recourante souffre ici de demeurer indéterminée vu l'issue du recours. f) Le recours doit donc être admis en tant qu'il conteste la condition posée par l'OFCO dans la synthèse CAMAC et qui fait partie intégrante du permis de construire délivré. 3. Cela étant, l'ECA a également assorti son autorisation spéciale d'une condition dont on rappelle ici la teneur: "MESURES PARTICULIERES ET COMPLEMENTAIRES (...)

E. 8

La défense incendie des bâtiments sur le site de l'établissement thermal doit être garantie par bornes hydrantes. A ce jour, la situation concernant le réseau de distribution d'eau et de défense incendie n'est pas conforme. Au plus tard à la fin des travaux (lors de la délivrance du permis d'utiliser / exploiter), cette situation doit être régularisée définitivement". a) A teneur de ce texte, il ne ressort pas clairement si l'ECA entend se référer uniquement à la question du statut juridique du réseau de distribution de l'eau, ou si cette autorité considère que certaines normes de défense incendie en lien avec le réseau de distribution de l'eau ne sont pas respectées par la recourante - ce qui paraît ressortir d'une lettre adressée le 26 juillet 2012 à l'autorité intimée, et donc déjà ancienne, et dans laquelle l'ECA relevait notamment que le réservoir de ***** devait être assaini et que le volume d'incendie était insuffisant, et posait par conséquent la question de savoir si des synergies avec la commune et la recourante étaient possibles. Cela étant, l'ECA n'a pas relevé ce point dans son autorisation spéciale, dont on extrait par ailleurs les éléments suivants: "CONDITIONS GENERALES 2. Les prescriptions de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance contre les incendies (AEAI) édition 2015 doivent être appliquées. (...) INCENDIE 4. Les exigences sont basées sur les critères suivants: agrandissement et transformations d'un centre thermal existant, de faible hauteur, sans locaux à grand nombre d'occupants, au sens des prescriptions de protection incendie. 5. Les plans et concept de protection incendie ([...], version du 18 juillet 2019) sont acceptés et doivent être appliqués, sous réserve des points correctifs et complémentaires suivants. (...) MESURES PARTICULIERES ET COMPLEMENTAIRES 7. AVANT le début des travaux: (...)

E. 12

Les points suivants doivent être définis en collaboration avec l'Inspectorat cantonal de la Division de Défense Incendie et de Secours (DDIS), (...) avant la mise en service du bâtiment: - Emplacement et nombre de bornes hydrantes (...)" Cette autorité s'est ainsi certes référée aux prescriptions de l'Association des établissements cantonaux d'assurance contre les incendies (AEAI) sans toutefois relever que l'une ou l'autre de ces prescriptions ne serait pas respectée par le projet concerné; qui plus est, l'ECA a expressément accepté les plans et concept de protection incendie accompagnant la demande de permis de construire, sous réserve de points correctifs et complémentaires au rang desquels figure la condition n° 8 relevée plus haut. Quant à la question de l'emplacement et du nombre de bornes hydrantes, elle devra être définie en collaboration avec l'Inspectorat cantonal avant la mise en service du bâtiment, conformément à la mesure n° 12, premier tiret, reproduite ci-dessus et non contestée par la recourante, mais n'apparaît pas être d'emblée problématique. Il

découle de ce qui précède que le projet autorisé ne paraît pas poser de problèmes d'ordre sécuritaire en matière de défense incendie. Il est toutefois rappelé ici, pour autant que nécessaire, qu'il appartiendra à l'autorité intimée d'examiner, lors de la délivrance du permis d'habiter ou d'exploiter, que les conditions posées par l'ECA dans son autorisation spéciale sont respectées, et en particulier que les prescriptions de l'AEAI sont appliquées. 4. Au vu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire de donner suite à la requête de la recourante tendant à l'audition des représentants du canton de Vaud ayant négocié les DDP, respectivement celle de son président, ainsi que de l'ECA. 5. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la condition posée par l'OFCO, section Distribution de l'eau, intégrée dans le permis de construire, ainsi que de la condition n° 8 posée par l'ECA dans la synthèse CAMAC. Vu l'issue du recours, les frais de justice seront mis à la charge de l'autorité intimée qui versera par ailleurs des dépens à la recourante qui a agi avec l'assistance d'un avocat (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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