

VD_OMNI AC.2021.0059 vom 10. Februar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0059

FR: VD_OMNI AC.2021.0059 du 10 février 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0059 del 10 febbraio 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Lavigny | Recours d'une société active dans le domaine notamment de la gestion des déchets organiques contre la décision de la municipalité lui refusant l'octroi d'un permis de construire relatif à la construction d'un silo couvert destiné à contenir les liquides de digestat, d'un bassin de rétention et d'une installation de traitement de biogaz. - C'est de manière soutenable qu'au regard de la réglementation communale applicable, la municipalité a considéré que l'installation de traitement de biogaz et le silo ne pouvaient pas prendre place dans la zone du plan partiel d'affectation applicable, soit dans l'aire de la réserve d'eau, tel que prévu par le projet de la recourante (consid. 2). - La décision de la municipalité, qui a refusé d'octroyer les dérogations demandées concernant l'installation de traitement de biogaz et le silo et considéré qu'une procédure de révision du PPA était nécessaire, doit être confirmée par substitution de motifs, soit sur la base du plan général d'affectation et de son règlement entrés en vigueur peu avant que la décision litigieuse n'ait été rendue (consid. 3). - Il n'appartient pas à la cour de céans d'autoriser le nouveau bassin prévu par le projet, qui n'apparaît certes pas contraire à l'aire de la réserve d'eau, mais qui fait partie d'un projet de construction global, jugé pour l'essentiel non réglementaire (consid. 3). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours suivant la notification de la décision attaquée, le recours a été interjeté en temps utile (cf. art. 95 de la loi cantonale vaudoise sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]) et respecte les autres conditions formelles prévues par la loi (cf. art. 79 LPA-VD notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière au fond.

E. 2

Le litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que la Municipalité de Lavigny a refusé de délivrer à A. _____ le permis de construire un bassin, un silo et une installation de biogaz dans l'aire de la réserve d'eau au sens du PPA "Entre-Deux-Monts III" (n° CAMAC 190'859). La recourante est d'avis que le permis de construire doit lui être délivré car le bassin et le silo sont conformes à l'aire de la réserve d'eau, dès lors que ces constructions ont pour but la gestion des eaux nécessaires à l'exploitation. Quant à l'installation de traitement de biogaz, la recourante admet qu'elle ne vise pas la gestion des eaux, mais estime qu'elle est néanmoins conforme au PPA, dès lors que l'art. 21 RPPA permet une certaine flexibilité dans la délimitation des aires, relevant par ailleurs que la Municipalité aurait accordé par le passé plusieurs dérogations dans le cadre de demandes de permis de construire. a) Il convient de rappeler que, d'après une jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des

règlements communaux. Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (CDAP AC.2020.240 du 10 février 2021 consid. 2; AC.2018.0264 du 13 juin 2019 consid. 4b et les références citées). Le Tribunal fédéral a confirmé que la municipalité dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter son règlement, celle-ci découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101; TF 1C_340/2015 du 16 mars 2016 consid. 4.3). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (TF 1C_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4; 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6).

b) Les art. 1 et 2 RPPA, qui concernent l'aire de compostage, prévoient ce qui suit: Art. 1 Destination: Cette aire est réservée à la production de compost et de biogaz, c'est-à-dire à l'entreposage, au broyage, brassage et criblage des matériaux compostables. Elle sera rendue étanche. Art. 2 Installations: Les bâtiments y sont interdits; seule la construction d'installations nécessaires liées à la production du compost et du biogaz est autorisée (arrosage, mur, fosse, digesteur, halle de compostage automatisée, traitement des lavues, stockage des jus, épuration de biogaz, etc.). Leur hauteur est délimitée à la cote maximale de 540 m. Des mesures seront prises afin de limiter au maximum les nuisances olfactives et la prolifération excessive d'insectes comme, par exemple, les mouches. Les art. 13 et 14 RPPA, consacrés à l'aire de la réserve d'eau, sont libellés en ces termes: Art. 13 Eaux de surface: Dans cette aire sont aménagés deux bassins de stockage de toutes les eaux de surface provenant du périmètre du présent plan partiel d'affectation à l'exception des eaux provenant de l'aire de la pépinière, de l'aire de promotion et de l'aire d'accès et parcage. Ces eaux y sont conduites via le bassin réalisé sur la parcelle 173. Cette réserve d'eau est destinée à l'arrosage du compost en formation, ainsi qu'occasionnellement à l'arrosage des plantations de la pépinière. Le trop plein des bassins se déverse dans une tranchée filtrante étanche; son utilisation doit être exceptionnelle. Art. 14 Protection: Les eaux stockées étant relativement chargées (jus de compost), toutes les précautions doivent être prises pour éviter l'accès au plan d'eau (barrière, grillage à mailles serrées pour la petite faune). Les art. 20 et 21 RPPA étant pour leur part des règles applicables à l'ensemble du plan partiel d'affectation, prévoient ce qui suit: Art. 20 Interdiction de bâtir: Hormis les aires des constructions, le plan est caractérisé par l'interdiction de bâtir. Art. 21 Représentation graphique des aires: Hormis les aires de constructions, la représentation graphique des diverses aires est schématique; leur situation peut être légèrement adaptée en fonction de l'organisation de l'exploitation de la place. c) En l'occurrence, la Municipalité est d'avis que ni le silo, ni l'installation de traitement de biogaz ne sont conformes à la destination de l'aire de la réserve d'eau. Il est admis par les deux parties que l'installation de traitement de biogaz n'est pas conforme à l'aire de la réserve d'eau. La recourante est d'avis que cette installation serait néanmoins conforme au plan partiel d'affectation, dès lors que l'art. 21 RPPA permet une certaine flexibilité dans la délimitation des aires, dont la Municipalité aurait déjà fait usage par le passé. Selon l'art. 2 RPPA, la construction d'installations nécessaires liées à la production du compost et du biogaz, notamment à l'épuration du biogaz, est autorisée dans l'aire de compostage, qui est située à côté de l'aire de la réserve

d'eau. Or, le projet de la recourante prévoit que l'installation d'épuration du biogaz serait construite entièrement et uniquement dans l'aire de la réserve d'eau, ce qui reviendrait à supprimer environ un tiers de l'aire de la réserve d'eau au profit d'une installation qui devrait prendre place dans l'aire de compostage, étendant ainsi cette dernière aire dans une mesure non négligeable. Dans ces circonstances, il apparaît que la Municipalité n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation dans l'interprétation de son Règlement en considérant que la construction de l'installation de traitement du biogaz dans l'aire de la réserve d'eau excédait une "légère adaptation" de la représentation graphique des aires de compostage et de la réserve d'eau au sens de l'art. 21 RPPA. Le fait que la Municipalité ait par le passé usé du pouvoir d'appréciation que lui octroie cette dernière disposition pour autoriser la mise en place d'autres installations sur le site n'y change rien. Quant au silo, il vise certes à stocker du liquide de compost (notamment). Cependant, selon le RPPA, le silo doit être considéré comme une construction (cf. 9 RPPA qui qualifie expressément les silos métalliques de constructions) et ne peut dès lors prendre place que dans l'une des aires de constructions du site, vu la teneur des art. 20 et 21 RPPA. On relèvera que contrairement à ce qui prévaut pour les autres aires que celles dédiées aux constructions, l'art. 21 RPPA ne prévoit pas que la représentation graphique des aires de construction est schématique. Par ailleurs, l'art. 20 RPPA prévoit que les constructions doivent prendre place dans les aires de constructions. Ces dispositions ne laissent donc pas de marge d'appréciation à la Municipalité pour autoriser des constructions à d'autres endroits que ceux prévus à cet effet par le RPPA. Il en découle que le silo ne peut pas prendre place dans l'aire de la réserve d'eau, à la lumière des dispositions précitées. On ajoutera que le profil D-D' du PPA concernant l'aire de la réserve d'eau ne prévoit aucune cote d'altitude maximale pour des constructions dans cette aire, précisément puisque le PPA et le RPPA n'autorisent pas de constructions à cet endroit. S'agissant du nouveau bassin prévu par le projet, il n'apparaît pas qu'il serait contraire à l'aire de la réserve d'eau. La Municipalité ne le soutient d'ailleurs pas. Vu ce qui précède, au regard des art. 2, 20 et 21 RPPA, c'est de manière soutenable que la Municipalité a considéré que l'installation de traitement de biogaz et le silo ne pouvaient pas prendre place dans l'aire de la réserve d'eau, ainsi que le prévoit le projet de la recourante. Il convient dès lors d'examiner si tel peut être le cas moyennant l'octroi d'une dérogation par la Municipalité, question qui est examinée à présent.

E. 3

A cet égard, la recourante estime que la Municipalité a la possibilité d'accorder une dérogation sur la base de l'art. 69 RPAC – qui renvoie à l'art. 85 LATC – comme elle l'aurait d'ailleurs déjà fait par le passé lorsqu'elle lui a délivré des permis de construire pour lui permettre de s'adapter dans divers domaines. La recourante cite à cet égard plusieurs cas dans lesquels la Municipalité lui aurait accordé des dérogations; elle en conclut que ces exemples démontreraient que la Municipalité considère qu'il n'est pas nécessaire que le RPPA prévoie la possibilité d'accorder une dérogation pour que tel soit le cas. L'autorité intimée est quant à elle d'avis qu'elle ne peut pas accorder des dérogations dans le cadre du PPA car le RPPA ne prévoit pas cette possibilité. Quant à l'art. 69 RPAC, il ne s'applique selon elle pas au PPA faute de renvoi du RPPA au RPAC. Par ailleurs, la Municipalité ajoute que la recourante ne peut pas se prévaloir d'un droit à l'égalité dans l'illégalité et que même si l'octroi d'une dérogation était sur le principe possible, elle ne saurait être exigée, dès lors qu'il s'agirait d'une faculté et non pas d'une obligation, ajoutant que la condition d'une dérogation aussi importante et fondamentale que celle demandée en l'espèce ne serait

pas justifiée. a) Aux termes de l'art. 85 LATC, dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient. L'octroi des dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (al. 1). Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières (al. 2). Selon la jurisprudence, les dispositions dérogoires, telles que l'art. 85 LATC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou encore une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (cf. ATF 112 Ib 51 consid. 5; TF 1C_452/2020 du 23 mars 2021 consid. 4.3; 1C_104/2020 du 23 septembre 2020 consid. 3.2; TF 1C_257/2019 du 24 avril 2020 consid. 4.1 et les références; voir aussi AC.2020.0350 du 2 juin 2021 consid. 2d; AC.2020.0121 du 7 janvier 2021 consid. 2d et les références citées). La clause dérogoire est une émanation du principe de la proportionnalité. Elle ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale des intérêts en présence, prenant en compte l'ensemble des circonstances. Confrontée à l'octroi ou au refus d'une dérogation, l'autorité de recours devra se limiter à sanctionner un abus ou un excès dans le pouvoir d'appréciation de la municipalité (cf. AC.2021.0243 du 21 octobre 2021 consid. 2; AC.2019.0008 du 31 août 2021 consid. 4a; AC.2018.0091 du 5 décembre 2018 consid. 3c). b) En l'occurrence, les parties fondent leur raisonnement quant à la possibilité ou non de la Municipalité d'octroyer une dérogation sur la base l'art. 69 RPAC. aa) Or, un nouveau plan général d'affectation ainsi qu'un règlement du plan général d'affectation (ci-après : RPGA, disponible à l'adresse suivante: https://www.lavigny.ch/images/reglements_communaux/PGA-Lavigny-Reglement-approuve.pdf , consulté le 27 janvier 2022), ont été approuvés par le Département compétent le 20 décembre 2020. Ils sont donc entrés en vigueur à cette date (cf. art. 26 LAT qui dispose que l'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire). Vu que la décision litigieuse a été rendue le 7 janvier 2021, soit postérieurement à l'entrée en vigueur du RPGA, celui-ci est applicable à la présente cause. L'art. 1.2 RPGA, consacré au champ d'application du Règlement, prévoit ce qui suit: Le présent règlement s'applique à l'ensemble du territoire communal. Il ne s'applique toutefois qu'à titre subsidiaire aux surfaces régies par plan partiel d'affectation, plan de quartier ou plan d'extension partiel dont le contenu est expressément réservé. Quant à l'art. 19.6 RPGA, situé dans le chapitre 19 "Règles applicables aux zones à bâtir", il est rédigé en ces termes: La Municipalité peut accorder des dérogations aux dispositions du présent règlement, dans les limites prévues par le droit cantonal (85 LATC). bb) En l'occurrence, il convient de retenir que le RPGA,

adopté postérieurement au RPPA, et prévoyant l'application à titre subsidiaire du RPGA aux surfaces régies par plan partiel d'affectation (cf. art. 1.2 RPGA), s'applique au RPPA à titre subsidiaire. Comme le RPPA ne prévoit aucune disposition sur la dérogation, il se justifie de considérer que l'art. 19.6 RPGA, est applicable en la matière. Par conséquent, sous l'angle de ces dispositions, la Municipalité dispose de la faculté d'accorder des dérogations dans l'application du RPPA, dans le cadre du projet litigieux. Cela étant, comme l'a relevé la Municipalité, l'octroi d'une dérogation est une faculté et non une obligation et elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. A cela s'ajoute que son refus d'octroyer les dérogations nécessaires en l'occurrence apparaît fondé sur le fait que des intérêts opposés importants sont en jeu (d'une part, l'intérêt de la recourante à pouvoir réorganiser l'aire de la réserve d'eau qui n'est plus totalement adaptée aux besoins de l'exploitation, suite à la réorganisation de la place de compostage, ainsi que l'intérêt à ce que les installations puissent répondre à l'augmentation des matières organiques à traiter; d'autre part, nécessité de prendre en compte l'impact des nouvelles installations sur l'environnement et la situation des voisins), sans que la volonté du législateur quant à la solution à apporter à ces problématiques puisse être déterminée de manière claire. Par ailleurs, on relèvera qu'autoriser les constructions requises dans le cas d'espèce, alors qu'il découle clairement des art. 20 et 21 RPPA que des constructions ne sont pas autorisées dans l'aire de la réserve d'eau (cf. ci-dessus consid. 2), excéderait le cadre d'une dérogation. Dans ces conditions, la Municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'octroyer les dérogations demandées et en considérant qu'une procédure de révision du PPA était nécessaire afin que l'organe législatif communal examine et se prononce sur ces questions. En conclusion, la décision de la Municipalité est confirmée par substitution de motifs. Vu cette issue, point n'est besoin d'examiner si l'autorité intimée pouvait ou non accorder une dérogation sous l'angle de l'art. 69 RPAC, ni si la recourante pouvait se prévaloir d'un droit à l'égalité dans l'illégalité. S'agissant du nouveau bassin prévu par le projet, il n'apparaît pas, comme on l'a vu, qu'il serait contraire à l'aire de la réserve d'eau. Il n'appartient cependant pas à la cour de céans d'autoriser cet ouvrage qui fait partie d'un projet de construction global, jugé pour l'essentiel non réglementaire.

E. 4

Enfin, s'agissant des mesures d'instruction requises par la recourante dans ses déterminations du 21 juin 2021, à savoir la production des échanges concernant la révision du PPA depuis juillet 2014 et la mise en œuvre d'une inspection locale, il apparaît superflu de les ordonner, dès lors que le dossier est suffisamment complet pour permettre à la Cour de céans de statuer en toute connaissance de cause. En effet, la garantie du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]) – comprenant en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance, de se déterminer à leur propos et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre – n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; TF 2C_110/2020 du 9 juin 2020 consid. 3.2; CDAP PE.2020.0118 du 24 mars 2021 consid. 2a et les références citées).

E. 5

Dès lors, mal fondé, le recours est rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Les frais judiciaires, fixés à 3'000 francs vu l'importance du litige, sont mis à la charge de la recourante qui n'obtient pas gain de cause (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA]). La Municipalité de Lavigny, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens à hauteur de 2'000 francs, à la charge de la recourante (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD et art. 11 TFJDA).

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