

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.80/2001/col

Arrêt du 31 mai 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour et vice-président du Tribunal fédéral,
Féraud, Pont Veuthey, juge suppléante,
greffier Jomini.

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,

recourants,

tous représentés par Me Jean-Pierre Gross, avocat, avenue des Mousquines 20, case postale 31, 1000 Lausanne 5,

contre

Commune de Perroy, 1166 Perroy,
Commune de Bougy-Villars, 1172 Bougy-Villars,
toutes deux représentées par Me Alexandre Bonnard, avocat,
rue du Grand-Chêne 5, case postale 3633, 1002 Lausanne,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service des eaux, sols et assainissement (SESA), rue du Valentin 10, 1014 Lausanne,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service des forêts, de la faune et de la nature, chemin de la Vulliette 4, Le Chalet-à-Gobet, 1014 Lausanne,

Département des infrastructures du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

LAT/LPE - construction d'une déchetterie,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 27 mars 2001.

Faits:

A.

En été 1996, la municipalité de la commune de Bougy-Villars a adressé à la municipalité de la commune de Perroy une demande de permis de construire en vue de l'aménagement d'une déchetterie communale sur la parcelle n°360 du registre foncier de la commune de Perroy au lieu-dit "Les Perrailles"; cette parcelle appartient à la commune de Bougy-Villars et elle se trouve à environ un kilomètre du centre de ce village. La déchetterie, entourée d'une clôture, devrait occuper la majeure partie de la surface de la parcelle n°360, qui est de 510 m²; il y est prévu un abri ouvert pour différents conteneurs avec un local pour l'employé communal, ainsi que des emplacements pour des bennes destinées à la récupération du papier, du verre, de la ferraille, des déchets pierreux et des déchets de jardin.

La parcelle n°360 est en forêt (vallon boisé du "Rupalet", site de l'ancienne décharge communale des "Perrailles"). La municipalité de Bougy-Villars a dès lors également demandé une autorisation de défricher.

Le projet de déchetterie a été mis à l'enquête publique du 15 octobre au 4 novembre 1996. A._____, B._____, C._____, D._____ et E._____, tous propriétaires fonciers dans le voisinage de la parcelle litigieuse - D._____ en étant le voisin direct, sa parcelle n°361 jouxtant la parcelle n°360 -, ont alors formé opposition.

B.

Le 9 février 1998, la municipalité de Perroy a accordé à la commune de Bougy-Villars le permis de construire requis. Cette autorisation communale était accompagnée de différentes autorisations spéciales délivrées par des autorités cantonales, soit notamment: une autorisation au sens de l'art. 24 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) - dans sa teneur avant la révision du 20 mars 1998 -, octroyée par le service de l'aménagement du territoire; une autorisation de défricher au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur les forêts (LFor; RS 921.0), délivrée par le service des forêts, de la faune et de la nature; une autorisation du service des eaux, sols et assainissement, fondée sur la loi cantonale sur la gestion des déchets. Les oppositions ont partant été rejetées.

Avant de délivrer leurs autorisations, les services cantonaux de l'aménagement du territoire et des forêts avaient invité l'auteur du projet à présenter une analyse de variantes. La municipalité de Bougy-Villars avait exposé, en novembre 1997, qu'elle avait étudié trois variantes, avec l'inspecteur forestier et un représentant du service cantonal chargé de la conservation de la nature et des sites; la variante A (ancienne décharge des "Perrailles", dans un fond de vallon encaissé, accessible par une route existante) avait été retenue, et les variantes B (dans une forêt) et C (dans une zone de verdure et de sources) avaient été écartées, notamment en raison de l'impact paysager trop important. Le village de Bougy-Villars et ses alentours, de même que la partie supérieure de la commune de Perroy - où se trouve le lieu-dit "Les Perrailles" - sont en effet inclus dans le périmètre de l'objet n°1201, "La Côte", de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (inventaire IFP - cf. art. 1 de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels [OIFP, RS 451.11]), cette région figurant également à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites.

C.

Les opposants A._____, B._____, C._____, D._____ et E._____ (A._____ et consorts) ont recouru auprès du Tribunal administratif cantonal contre les décisions de la municipalité de Perroy et des services cantonaux autorisant l'aménagement de la déchetterie et le défrichement.

Au cours de l'instruction, le Tribunal administratif a demandé à la municipalité de Bougy-Villars de se déterminer au sujet de la justification du projet. Le 8 décembre 1998, celle-ci a exposé, notamment, que le lieu de récolte actuel des déchets, dans le village, était trop exigü, qu'il était provisoire, et que les possibilités de tri des déchets et de manoeuvres des véhicules pour l'évacuation y étaient très restreintes. La municipalité a également évoqué l'existence d'une déchetterie sur le territoire de la commune voisine de Féchy, ce site étant toutefois nettement plus éloigné du village de Bougy-Villars que le site des "Perrailles".

Le 15 décembre 1998, le Tribunal administratif a tenu son audience sur place et il a effectué une inspection locale; il s'est rendu sur le site des "Perrailles" ainsi qu'à l'emplacement provisoire actuellement utilisé pour la collecte des déchets à Bougy-Villars, emplacement aménagé sur un parc de stationnement dans la zone de villas. Le Tribunal administratif a par ailleurs requis, après l'audience, le dépôt de rapports au sujet des nuisances de la déchetterie projetée et de la stabilité du terrain aux "Perrailles".

Par un arrêt rendu le 27 mars 2001, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours formé par A._____ et consorts; l'autorisation de construire et les autorisations cantonales spéciales ont été réformées, la municipalité de Bougy-Villars étant invitée à modifier le projet sur deux points (déplacer l'abri pour conteneurs de façon à ce qu'il se trouve à 3 m au moins du bord de la chaussée de la route; installer une paroi antibruit le long de la limite est de la déchetterie); pour le reste, le recours a été rejeté.

D.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ et consorts demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu le 27 mars 2001 par le Tribunal administratif et de refuser les autorisations requises pour l'aménagement de la déchetterie. Ils soutiennent que les conditions prévues par l'art. 24 LAT ne sont pas réunies.

Les communes de Perroy et de Bougy-Villars, répondant ensemble au recours de droit administratif, concluent à son rejet.

Les organes de l'administration cantonale invités à répondre, à savoir le département des infrastructures (service de l'aménagement du territoire), le service des eaux, sols et assainissement et le service des forêts, de la faune et de la nature, concluent au rejet du recours. Le Tribunal administratif conclut à son rejet, dans la mesure où il est recevable.

L'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ont présenté des observations sur le recours. Les parties ont ensuite pu se déterminer à ce sujet. Les deux communes concernées, le Tribunal administratif et le service cantonal des eaux, sols et assainissement ont déposé une écriture, sans modifier leurs conclusions.

E.

Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à une inspection locale le 28 février 2002, en présence de parties. La délégation s'est rendue sur le site des "Perrailles" ainsi qu'au lieu de collecte des déchets dans le village de Bougy-Villars. Le procès-verbal de l'inspection locale a été communiqué aux parties.

F.

Par ordonnance du 11 juin 2001, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

La contestation porte sur une autorisation au sens de l'art. 24 LAT, pour une installation nécessitant en outre une autorisation de défricher: la voie du recours de droit administratif (art. 97ss OJ) est donc ouverte (cf. art. 34 al. 1 LAT, art. 46 LFo; ATF 124 II 252 consid. 1 p. 254). Les recourants, tous propriétaires de bien-fonds dans le proche voisinage de l'emplacement retenu pour la déchetterie, le long de la route d'accès à cette installation, ont qualité pour recourir conformément à l'art. 103 let. a OJ (cf. ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303; 121 II 171 consid. 2b p. 174 et les arrêts cités). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif étant manifestement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Dans la procédure du recours de droit administratif, le Tribunal fédéral est lié par les conclusions des parties, mais pas par les motifs qu'elles invoquent (art. 114 al. 1 OJ). Il se prononce librement sur l'application du droit fédéral (cf. art. 104 let. a OJ). En revanche, le recours étant dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, il est lié par les faits constatés dans la décision attaquée, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure, ceci en vertu de l'art. 105 al. 2 OJ (en relation avec l'art. 104 let. b OJ). Conformément à cette prescription légale, la tâche d'établir les faits n'incombe pas au Tribunal fédéral (cf. ATF 123 II 49 consid. 6a p. 54), même lorsqu'il ordonne une inspection locale; cette mesure d'instruction peut pourtant être nécessaire pour apprécier le caractère des lacunes ou inexactitudes, le cas échéant, des constatations de fait du tribunal cantonal.

3.

Les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 24 LAT.

3.1 L'art. 24 LAT, dans sa teneur selon la novelle du 20 mars 1998, en vigueur depuis le 1er septembre 2000, dispose qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations (hors de la zone à bâtir) si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Cette norme correspond à l'ancien art. 24 al. 1 LAT, applicable jusqu'au 1er septembre 2000 et qui posait les mêmes conditions; de façon générale, la récente révision des art. 24ss LAT ne modifie pas les exigences du droit fédéral pour la construction d'une nouvelle déchetterie hors de la zone à bâtir.

Selon la jurisprudence, la première des conditions de l'art. 24 LAT est réalisée lorsque l'ouvrage projeté ne peut être employé conformément à sa destination qu'en un endroit déterminé hors de la zone à bâtir pour des raisons d'ordre technique, ou bien pour des motifs liés aux conditions d'exploitation économique d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration ou des particularités du sol; de même, l'implantation hors de la

zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Il s'agit de critères objectifs, les points de vue subjectifs du constructeur ou les motifs de convenance personnelle n'entrant pas en considération dans l'appréciation (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 255; 123 II 256 consid. 5a p. 261, 499 consid. 3b/cc p. 508 et les arrêts cités).

Lorsque l'emplacement retenu pour l'installation se trouve en forêt - alors qu'il ne s'agit pas d'une installation forestière -, le droit fédéral exige en outre une autorisation de défricher au sens de l'art. 5 LFo; ces deux procédures doivent être coordonnées (cf. art. 11 al. 2 LFo) et, dans les deux cas, il y a lieu d'examiner la possibilité de réaliser la construction ou l'installation dans la zone à bâtir plutôt que dans la forêt (ATF 123 II 499 consid. 3b p. 505 ss). La condition de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage ("Standortgebundenheit"), selon l'art. 24 let. a LAT, est proche de la condition de l'art. 5 al. 2 let. a LFo, qui exige que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu (cf. Eric Brandt/Pierre Moor, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 78 ad art. 18 LAT).

3.2 Le Tribunal fédéral a, dans un arrêt récent, appliqué l'art. 24 LAT dans une procédure relative à la construction d'une déchetterie communale hors de la zone à bâtir (arrêt 1A.36/1998 du 22 septembre 1998, commune d'Arnex-sur-Orbe - arrêt dont le consid. 3 a été publié à la RDAF 1999 I 408). Il s'agissait dans cette affaire d'une installation de collecte de déchets des ménages d'une commune rurale d'environ 600 habitants, installation qui, d'après l'arrêt attaqué du Tribunal administratif cantonal vaudois, devait être suffisamment proche des habitations du village afin que quiconque puisse y accéder aisément et fréquemment même sans véhicule, et trouver un emplacement tel que ses nuisances n'incommodent pas de manière excessive les voisins. La déchetterie, de 300 m² environ, avait été conçue sans place de compostage et avec une clôture, de manière à éviter la dispersion des déchets; un horaire d'exploitation avait été prévu, de même qu'une évacuation hebdomadaire des conteneurs. Le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'y avait aucun motif de retenir d'emblée qu'une telle déchetterie devrait nécessairement être située dans une zone non constructible; il appartenait donc aux autorités cantonales d'examiner si des emplacements

adéquats étaient disponibles dans la zone à bâtir, voire d'envisager - au cas où la zone à bâtir n'aurait pas été dimensionnée en fonction des besoins pour le développement du village - d'étendre la surface de cette zone. En effet, dans ce cas-là, le site retenu pour la déchetterie était directement voisin de la zone de village, sur un terrain jouxtant des installations ferroviaires des Chemins de fer fédéraux, et une légère extension du périmètre de la zone à bâtir, à cet endroit, ne paraissait pas d'emblée inconcevable (arrêt 1A.36/1998, consid. 3b).

Le projet de déchetterie litigieux est comparable, dans sa fonction et son organisation, à celui d'Arnex-sur-Orbe; la configuration des lieux (le village et ses alentours) est toutefois assez différente. En l'espèce, on ne saurait donc exclure d'emblée l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT et considérer qu'un tel projet ne peut par principe être réalisé que moyennant la révision du plan d'affectation si aucun emplacement ne s'y prête dans la zone à bâtir existante (cf. ATF 124 II 252 consid. 3 p. 254, 391 consid. 2a p. 393 et les arrêts cités). Il n'y a cependant pas lieu d'examiner plus avant cette question.

3.3 Les constatations de fait de l'arrêt attaqué au sujet des caractéristiques de la déchetterie, du besoin pour une telle installation - d'un point de vue global et, également, pour chaque type de déchets dont la collecte est envisagée - et des possibilités de la réaliser dans la zone à bâtir, plus près du centre du village, sont assez sommaires. Les trois variantes étudiées par les autorités cantonales (les "Perrailles" et deux autres emplacements) concernent des sites hors de la zone à bâtir, et la solution provisoire actuelle - un lieu de collecte dans la zone de villas, sur un parc de stationnement - est d'emblée qualifiée d'insuffisante; aucune autre solution, dans le village, n'est évoquée.

Il est vrai que l'inclusion du village de Bougy-Villars dans le périmètre du site IFP de "La Côte" (décrit ainsi dans la fiche n° 1201 de l'inventaire fédéral: "Vaste région viticole caractéristique de la région lémanique, avec des villages pittoresques; au-dessus des vignes, prés secs avec des restes de chênaies et de forêts mélangées de chêne et de hêtre") peut justifier que l'on restreigne le développement des constructions, en particulier dans les endroits bien visibles (ce village étant en outre porté à l'inventaire des sites construits d'importance nationale - cf. annexe à l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS; RS 451.12]). La législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage n'empêche pourtant pas, en principe, l'aménagement d'une déchetterie communale dans un village protégé. En vertu de

l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation

de "conserver intact" un site protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (ATF 123 II 256 consid. 6a p. 263); cette protection renforcée ne comporte évidemment pas une interdiction de toute nouvelle construction, ce qui serait inconcevable dans un vaste périmètre tel celui de "La Côte" (ATF 127 II 273 consid. 4c p. 281; cf. Jörg Leimbacher, Commentaire LPN, Zurich 1997, n. 5ss ad art. 6 LPN). Lorsque le Tribunal administratif parvient à la conclusion que "l'aménagement de la déchetterie dans le village ou ses prolongements directs serait clairement visible par les terrassements qu'elle impliquerait en raison de la pente des lieux et porterait atteinte au site à protéger", il n'indique pas au préalable quels emplacements précis pourraient être envisagés, et lesquels devraient être exclus; il ne considère pas davantage que le poste de collecte provisoire actuel constituerait une atteinte inadmissible au site protégé.

En outre, avant de qualifier d'"insuffisante pour une collecte complète" l'installation provisoire actuelle, le Tribunal administratif aurait dû compléter l'instruction afin de déterminer s'il était concevable d'exploiter une déchetterie communale sans benne ou conteneur pour les déchets encombrants et les matériaux pierreux, en instituant par exemple une collaboration avec l'exploitant d'une autre déchetterie ou en prévoyant une collecte périodique de ce genre de déchets. L'utilisation partielle, par les habitants de Bougy-Villars, de déchetteries de communes voisines ne saurait être d'emblée exclue à cause des déplacements que cela impliquerait, dès lors que les autorités cantonales ont admis, en approuvant le choix du site des "Perrailles", que l'on pouvait de toute manière attendre des utilisateurs qu'ils parcourent une certaine distance, supérieure à celle que l'on effectue généralement à pied. Tous ces éléments de fait sont importants pour la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre de l'art. 24 LAT (et de l'art. 5 LFo), seules des circonstances spéciales permettant la réalisation, hors de la zone à bâtir, de la déchetterie d'une petite commune. Dans le cas particulier, il apparaît donc que les constatations de fait du

Tribunal administratif sont manifestement incomplètes, ce qui entraîne l'admission du recours de droit administratif (art. 104 let. b OJ, en relation avec l'art. 105 al. 2 OJ).

3.4 En l'absence de constatations de fait suffisantes, le Tribunal fédéral doit annuler la décision attaquée et renvoyer l'affaire pour nouvelle décision au Tribunal administratif (art. 114 al. 2 OJ).

4.

Les communes intimées et les organes de l'administration cantonale agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles, le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 2 OJ). La commune de Bougy-Villars, en tant que constructrice, doit toutefois être condamnée à payer des dépens aux recourants, assistés d'un avocat (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours de droit administratif est admis, l'arrêt rendu le 27 mars 2001 par le Tribunal administratif du canton de Vaud est annulé et l'affaire est renvoyée à ce tribunal pour nouvelle décision.

2.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3.

Une indemnité de 3'000 fr., à payer aux recourants, pris solidairement, à titre de dépens, est mise à la charge de la commune de Bougy-Villars.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, le cas échéant par l'intermédiaire de leurs mandataires, à l'Office fédéral du développement territorial, à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 31 mai 2002

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: