

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

**1C\_637/2012**

**Arrêt du 27 septembre 2013**

**Ire Cour de droit public**

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,  
Merkli et Eusebio.

Greffière: Mme Mabillard.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_, représentée par Me Jacques Haldy, avocat,  
recourante,

*contre*

*Municipalité d'Ecublens, Administration communale, Mon Repos, chemin de la Colline 5, 1024 Ecublens,  
représentée par Me Patrice Girardet, avocat, rue de Bourg 8, 1003 Lausanne,  
Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, rue du Valentin 10, 1014 Lausanne.*

Objet

Protection de l'environnement,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 9 novembre 2012.

**Faits:**

**A.**

La société A. \_\_\_\_\_ exploite depuis de nombreuses années une centrale de production d'enrobé bitumineux en zone industrielle de la commune d'Ecublens. Elle a également bénéficié d'autorisations régulièrement renouvelées par le Service cantonal des eaux, sols et assainissement (ci-après: le SESA) d'exploiter une installation de traitement et d'élimination de déchets.

Ces activités ont régulièrement donné lieu à des plaintes du voisinage, en raison des odeurs et poussières incommodantes dégagées. Au vu de nouvelles plaintes présentées à la commune en 2005, la municipalité d'Ecublens (ci-après: la municipalité) a pris contact avec le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie (ci-après: le SEVEN), autorité cantonale compétente en matière de protection de l'air.

Il ressort d'un rapport de contrôle réalisé le 20 juillet 2006 par le SEVEN que la centrale litigieuse présentait des émissions de carbone organique total de 177 et 213 mg/m<sup>3</sup> (moyenne horaire).

**B.**

Après plusieurs échanges avec A. \_\_\_\_\_, tendant à obtenir de celle-ci un plan d'assainissement de son installation, le SEVEN a rendu une décision d'assainissement le 7 mars 2008. Il a considéré que les substances et produits organiques qui se trouvaient dans des mortiers recyclés étaient de diverses provenances et de nature indéterminée, qu'ils avaient fait l'objet de nombreuses transformations et mutations depuis les produits pétroliers de base qui constituaient eux-mêmes un grand mélange de résidus de la distillation de pétroles bruts de diverses origines. Ces produits avaient ensuite été exposés durant des années aux vicissitudes de la nature et de la météorologie. La composition de ces matières organiques était donc inconnue et non attribuable à l'une des classes des chiffres 71 ou 82 de l'annexe 1 de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), qui concernent des substances pures telles que celles mentionnées dans cette annexe. En conséquence, le SEVEN devait apprécier les émissions de matières organiques inconnues, sous leur forme concentrée, et devait trouver une valeur limite d'émission globale représentative du problème et mesurable selon les moyens de la technique actuelle. Les valeurs limites figurant à l'annexe 1 OPair (substances et produits purs) n'étant pas appropriées, le SEVEN a déterminé la valeur limite d'émission en application de l'art. 4 OPair et fixé une limitation préventive de 20 mg/m<sup>3</sup> de carbone organique total. Il a fixé un délai d'assainissement au 30 juillet 2011. Cette décision n'a pas été contestée.

Le 1er juin 2011, A. \_\_\_\_\_ a présenté une demande de réexamen au SEVEN. Elle a expliqué que la valeur limite d'émission (VLE) de carbone organique total de 20 mg/m<sup>3</sup> était hors norme et techniquement irréalisable, les centrales de la dernière génération atteignant une VLE de 100 mg/m<sup>3</sup>. Elle a notamment allégué qu'aucune centrale semblable dans le canton ni en Suisse ne répondait à cette exigence. Selon elle, la valeur de référence serait celle fixée dans l'annexe 1 ch. 71 let. c OPair, soit 150 mg/m<sup>3</sup>.

Le 14 octobre 2011, le SEVEN a rendu une nouvelle décision d'assainissement qui annule et remplace celle du 7 mars 2008. L'assainissement attendu nécessitait le renouvellement complet de l'installation par un poste à tour haute, la mise en place d'un système de post-combustion ainsi que la fixation de la VLE de carbone organique à 50 mg/m<sup>3</sup> conformément à l'état de la technique défini par la législation en vigueur en Allemagne. Le délai d'assainissement était fixé au 30 avril 2012.

A. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal).

### C.

Par arrêt du 9 novembre 2012, le Tribunal cantonal a rejeté le recours de A. \_\_\_\_\_. Il a réformé la décision du SEVEN du 14 octobre 2011, en ce sens que le délai d'assainissement est fixé au 9 mai 2013, et l'a confirmée pour le surplus. Il a considéré en substance que la valeur limite d'émission pour le carbone total de 50 mg/m<sup>3</sup> correspondait à une valeur usuellement admise dans la pratique, depuis 2002 en Allemagne et à tout le moins depuis 2007 en Suisse, comme équivalent aux valeurs fixées par le Conseil fédéral dans les annexes de l'OPair et donc comme conforme aux conditions posées aux art. 11 al. 2 et 12 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 4 OPair. Elle devait ainsi être considérée comme techniquement faisable.

### D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. \_\_\_\_\_ demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du Tribunal cantonal du 9 novembre 2012 dans le sens où la décision du SEVEN du 14 octobre 2011 est annulée en ce qui concerne l'obligation d'un renouvellement complet de l'installation, avec tour haute, et la fixation à 50 mg/m<sup>3</sup> de la valeur limite d'émission du carbone organique total. Subsidiairement, la recourante conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué, le dossier étant renvoyé au Tribunal cantonal pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. La recourante se plaint pour l'essentiel d'une constatation incomplète des faits, d'une mauvaise application du droit fédéral ainsi que d'une violation de son droit d'être entendue.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et conclut au rejet du recours, au bénéfice des considérants de son arrêt. La Direction générale de l'environnement et la municipalité concluent également au rejet du recours. Invité à se déterminer, l'Office fédéral de l'environnement (ci-après: l'OFEV) soutient la limitation préventive des émissions correspondante du SEVEN concernant le "carbone total". Les parties ont pu s'exprimer sur cette prise de position.

Par ordonnance du 28 janvier 2013, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif de la recourante.

### Considérant en droit:

#### 1.

La voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) est en principe ouverte contre une décision prise par une autorité cantonale de dernière instance dans une contestation portant sur l'application du droit de la protection de l'environnement. La recourante, qui a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal, est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui impose le renouvellement complet de son installation et la fixation d'une valeur limite d'émission du carbone organique à 50 mg/m<sup>3</sup>. Elle dispose ainsi de la qualité pour recourir en vertu de l'art. 89 LTF.

#### 2.

La recourante estime que l'état de fait de l'arrêt attaqué est incomplet.

**2.1.** Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Le recourant ne peut critiquer ceux-ci que s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (**ATF 134 V 53** consid. 4.3 p. 62) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 97 al. 1 LTF), ce qu'il lui appartient d'exposer et de démontrer de manière claire et circonstanciée. La correction du vice soulevé doit en outre être susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

**2.2.** En l'espèce, la recourante semble reprocher à la cour cantonale de n'avoir pas reproduit dans son arrêt l'intégralité de la détermination du SEVEN du 24 janvier 2012, qui mentionnait les indications reçues de la Direction de la construction de Zurich quant aux valeurs limites imposées à cinq installations comparatives. Elle n'explique pas en quoi un complément de l'état de fait sur ce point aurait permis d'arriver à un autre résultat. Quoi qu'il en soit, le Tribunal cantonal a pris connaissance de cette pièce, qu'il a mentionnée dans son arrêt, et n'était pas tenue de la reproduire in extenso.

La recourante allègue que l'arrêt cantonal doit être complété par la mention des deux mesures d'instruction qu'elle avait requises lors de l'audience du 30 mai 2012. Ces réquisitions ont été consignées dans le compte-

rendu de l'audience, mais n'ont pas été reprises dans l'état de fait de l'arrêt attaqué. Ceci n'a toutefois aucune incidence sur le sort à réserver au grief de la recourante relative à une violation de son droit d'être entendue (cf. consid. 3 ci-dessous). Il n'y a donc pas lieu de compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué, comme le souhaite la recourante.

Mal fondé, le grief doit être rejeté et le Tribunal fédéral est lié par les faits retenus dans l'arrêt attaqué, conformément à l'art. 105 al. 1 LTF.

### 3.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir refusé d'ordonner l'expertise qu'elle avait requise.

**3.1.** Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment pour le justiciable le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (**ATF 133 I 270** consid. 3.1 p. 277; **126 I 15** consid. 2a/aa p. 16; **124 I 49** consid. 3a p. 51). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves, notamment lorsque les faits dont les parties veulent rapporter l'authenticité ne sont pas importants pour la solution du litige. Ce refus d'instruire ne viole leur droit d'être entendues que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (**ATF 131 I 153** consid. 3 p. 157 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir **ATF 132 I 13** consid. 5.1 p. 17).

**3.2.** En l'occurrence, le Tribunal cantonal a partiellement donné suite aux mesures d'instruction complémentaires sollicitées par la recourante, en lui octroyant la faculté de produire une déclaration écrite de la part d'un organe de B.\_\_\_\_\_ indiquant si une installation d'enrobé bitumineux produite par cette société était en mesure de respecter une valeur limite moyenne horaire d'émission de carbone organique de 50 mg/m<sup>3</sup>. Il a rejeté les autres réquisitions, considérant implicitement que le dossier était suffisant et qu'une expertise n'était en particulier pas nécessaire pour élucider les questions de fait.

La recourante estime au contraire qu'une expertise était indispensable pour démontrer si la VLE requise de 50 mg/m<sup>3</sup> était réellement appliquée et applicable dans des installations similaires. A son avis, la production de recommandations ou de directives est insuffisante et il aurait fallu vérifier dans les faits que la mesure a fait ses preuves ou a été appliquée avec succès; cette preuve aurait pu être rapportée par le biais d'une expertise. Ce faisant, la recourante n'allègue ni ne démontre que le refus de donner suite à sa requête d'expertise serait arbitraire, ce qui n'apparaît pas être le cas. Le Tribunal cantonal pouvait donc s'estimer suffisamment renseigné par les écritures et les pièces au dossier et ainsi renoncer, sans violer le droit d'être entendu de la recourante, à ordonner une expertise. Mal fondé, le grief doit être rejeté.

### 4.

Au fond, la recourante considère que la fixation de la valeur à 50 mg/m<sup>3</sup> pour le carbone organique total relève de l'arbitraire et ne respecte pas les conditions de fixation des mesures prévues par l'art. 4 OPair.

**4.1.** La LPE a pour but de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE). Parmi celles-ci figurent les pollutions atmosphériques (art. 7 al. 1 LPE). Selon l'art. 11 al. 1 LPE, les pollutions atmosphériques sont limitées par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Selon les art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE, il importe, dans le cadre de la prévention, de limiter les émissions dans la mesure que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodes (art. 11 al. 3 LPE). Conformément à l'art. 16 al. 1 LPE, les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. Une centrale d'enrobage est une installation stationnaire au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 let. a OPair. Les dispositions sur la limitation préventive des émissions pour les installations stationnaires nouvelles (art. 3, 4 et 6 OPair) s'appliquent également aux installations existantes (art. 7 OPair). L'art. 3 OPair prévoit que les nouvelles installations stationnaires doivent être équipées et exploitées de manière à ce qu'elles respectent la limitation des émissions fixée aux annexes 1 à 4. Le chiffre 71 al. 1 de l'annexe 1 OPair fixe des valeurs limites d'émission pour les substances organiques sous forme de gaz, de vapeur ou de particules. Le chiffre 82 de l'annexe 1 OPair fixe des valeurs limites d'émission pour les substances cancérigènes dont le benzène et le benzo (a) pyrène. En application de l'art. 4 al. 1 OPair, lorsqu'il s'agit d'émissions pour lesquelles l'ordonnance ne contient aucune limitation ou pour lesquelles une limitation déterminée n'est pas applicable, l'autorité fixe une limitation préventive dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable. Selon l'art. 4 al. 2 OPair, sont réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation les mesures permettant de limiter les émissions qui ont fait leurs preuves sur des installations comparables en Suisse ou à l'étranger (let. a) ou ont été appliquées avec succès lors d'essais et que la technique permet de transposer à d'autres installations (let. b). En vertu de l'art. 4 al. 3 OPair, pour évaluer si la limitation des émissions est économiquement supportable, on se fondera sur une entreprise moyenne, économiquement saine de la branche concernée; lorsqu'il y a dans une branche donnée des catégories très différentes d'entreprises, l'évaluation se fera à partir d'une entreprise moyenne de la catégorie correspondante.

**4.2.** Dans le cas particulier, la recourante ne conteste pas que les substances qui composent les rejets atmosphériques provenant de son installation ne sont pas toutes de la classe 3 selon le chiffre 71 al. 1 de l'annexe 1 OPair. Par ailleurs, comme l'a relevé le SEVEN, il est en pratique difficile de mesurer séparément les centaines de substances contenues dans les émissions d'une telle installation. Dans ces conditions, il se justifie de se référer au "carbone total", qui permet d'appréhender de manière globale les émissions de substances organiques sous forme de gaz ou de vapeur. Cette manière de faire n'est pas critiquée par la recourante. Celle-ci estime en revanche que les éléments cités par le SEVEN à l'appui de sa décision ne permettent nullement de démontrer que la valeur limite imposée de 50 mg/m<sup>3</sup> est réalisable sur le plan technique et économiquement supportable.

Pour déterminer dans quelle mesure la valeur limite d'émission de 50 mg/m<sup>3</sup> est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation (art. 4 al. 2 OPair), il est possible de se référer à des mesures qui ont fait leurs preuves sur des installations comparables en Suisse et à l'étranger (art. 4 al. 2 let. a OPair). Le SEVEN a ainsi produit une décision émanant du service compétent du canton de Berne, du 4 juin 2010, dans laquelle il est indiqué que les limitations des émissions selon l'annexe 1 ch. 7 et 8 sont réputées respectées, lorsque la concentration des substances organiques sous forme de gaz ou de vapeur, mesurée en carbone total, ne dépasse pas la valeur moyenne horaire de 50 mg/m<sup>3</sup> (teneur en oxygène de référence: 17 %). Il a également produit un aide-mémoire du 10 juin 2009 de l'autorité compétente du canton de Zurich, relatif aux postes d'enrobage, qui prévoit une valeur limite d'émission de 50 mg/m<sup>3</sup> (teneur en oxygène de référence: 17 %) lors de la préparation de matériaux recyclés (asphalte concassé). Au demeurant, selon les indications reçues de la Direction de la construction de Zurich (cf. courrier du SEVEN du 24 janvier 2012), cette valeur limite est respectée en grande majorité dans le canton (quatre sur cinq installations comparatives).

Le SEVEN a également produit un extrait d'une recommandation technique émanant du ministère fédéral allemand de l'environnement, de la nature et de la sécurité nucléaire ("Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit") intitulé " *Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft) vom 24. Juli 2002*"; selon ce document, les émissions de substances organiques des postes d'enrobage existants, exprimées en carbone total, doivent être inférieures à 50 mg/m<sup>3</sup> (teneur en oxygène de référence: 17%). Il a aussi joint les recommandations de l'association des ingénieurs allemands ("Verein deutscher Ingenieure") de février 2007 relatives à la diminution des émissions des centrales d'enrobage, intitulées " *Emissionsminderung, Aufbereitungsanlagen für Asphaltmischgut (Asphalt-Mischanlagen)* ", ou "VDI 2283", qui prévoient la même limitation des substances organiques, mesurées en carbone total, à 50 mg/m<sup>3</sup> (teneur en oxygène de référence: 17%). Comme le rappelle à juste titre le Tribunal cantonal, les directives étrangères peuvent, selon la jurisprudence, être prises en considération par l'autorité compétente comme aide à la décision dans l'interprétation des normes juridiques indéterminées des art. 11 ss LPE et 4 OPair (cf. **ATF 133 II 292** consid. 3.3 p. 297).

Sur le vu de ce qui précède, c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a considéré que la valeur limite d'émission pour le carbone total de 50 mg/m<sup>3</sup> correspondait à une valeur usuellement admise dans la pratique, depuis 2002 en Allemagne et à tout le moins depuis 2007 en Suisse, comme équivalent aux valeurs fixées par le Conseil fédéral dans les annexes de l'OPair et donc comme conforme aux conditions posées aux art. 11 al. 2 et 12 LPE et 4 OPair. Elle doit ainsi être considérée comme techniquement faisable. Dans ses déterminations, l'OFEV soutient d'ailleurs la limitation préventive des émissions fixée par le SEVEN concernant le "carbone total", soulignant qu'avec la limitation de 50 mg/m<sup>3</sup>, le canton a correctement mis en application le principe de la prévention dans le cadre de son pouvoir d'appréciation.

**4.3.** Par ailleurs, le Tribunal cantonal ainsi que l'OFEV ont estimé que la recourante n'avait pas exposé de manière plausible que la mise en oeuvre des mesures ci-dessus n'était pas économiquement supportable. Quoiqu'il en soit, avec le Tribunal cantonal, on peut relever que cette dernière question peut rester indécise, dès lors que la valeur limite (moyenne horaire) retenue pour le carbone total de 50 mg/m<sup>3</sup> doit être confirmée sur la base des art. 11 al. 3 LPE et 9 OPair. En effet, dans la mesure où les émissions en cause engendrent de longue date des nuisances importantes pour le voisinage proche, soit un quartier d'habitation, la population se plaignant en particulier de fortes odeurs de bitume, on peut parler d'immissions excessives au sens de l'art. 2 al. 5 let. b OPair, justifiant la prise de mesures plus sévères (art. 9 OPair).

**4.4.** Partant, le Tribunal cantonal n'a pas violé la LPE ni l'OPair en confirmant la décision du SEVEN de fixer la valeur limite d'émission du carbone organique à 50 mg/m<sup>3</sup> pour l'installation de la recourante.

## **5.**

La recourante s'oppose enfin à l'exigence du SEVEN relative au renouvellement complet de l'installation, avec la construction d'une tour haute. Elle se dit prête à aménager cette tour haute, mais conteste qu'on puisse lui imposer de réaliser un ouvrage pour lequel elle n'obtiendrait pas de permis de construire, la commune ayant déjà fait savoir qu'elle refuserait une telle autorisation, qui nécessiterait l'octroi d'une dérogation au règlement communal s'agissant de la hauteur. Faute de pouvoir être réalisée juridiquement, la mesure exigée devrait être annulée.

Comme l'a relevé le Tribunal cantonal, l'installation litigieuse doit faire l'objet d'un assainissement, conformément aux art. 11 LPE, 4 et 9 OPair. Ces dispositions posent diverses conditions, dont la réalisation a été admise au consid. 4 ci-dessus. Elles ne posent en revanche aucune condition en relation avec l'obtention d'un permis de construire qui relève d'une autre procédure et qui est sujette à d'autres contraintes. Le préavis négatif de la commune concernant la future demande d'autorisation de construire ne saurait dès lors invalider la décision d'assainissement du SEVEN. Ce moyen doit également être rejeté.

**6.**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). L'arrêt attaqué doit être réformé en ce sens que le délai d'assainissement est prolongé au 15 mars 2014.

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais judiciaires, fixés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

**3.**

L'arrêt attaqué est réformé en ce sens que le délai d'assainissement est fixé au 15 mars 2014. Il est confirmé pour le surplus.

**4.**

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et de la Municipalité d'Ecublens, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral de l'environnement, Division Droit.

Lausanne, le 27 septembre 2013  
Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Mabillard