

N° affaire: AC.2008.0111

Autorité:, TA, 05.08.2009

Date

décision:

Juge: PJ

Greffier:

Publication

(revue

juridique):

Ref. TF:

Nom des parties **FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET**
contenant: L'AMENAGEMENT DU PAYSAGE (FP), PRO NATURA, SOS Arvel, BIANCHIN, c/ Département de la sécurité et de l'environnement, Carrières d'Arvel SA

CARRIÈRE
 PERMIS D'EXPLOITER DES MATÉRIAUX
 PUBLICATION DES PLANS
 DURÉE
 ANNULABILITÉ
 NULLITÉ

LCar-14

LCar-15

LCAR-16-4

Résumé contenant:

Prolongation de la durée d'exploitation des carrières d'Arvel accordée en 2005 sans enquête publique (exigée en l'absence de plan d'extraction préalable précis) ni même publication dans la Feuille des avis officiels. Application de la jurisprudence selon laquelle celui qui entend s'opposer doit agir dès le moment où il a connu l'autorisation ou aurait pu la connaître s'il avait été diligent. En l'espèce, les opposants connaissaient l'échéance des précédentes autorisations et la poursuite de l'exploitation, très visible, ne pouvait pas leur échapper: les autorisations délivrées en 2005 sont entrées en force et ne peuvent plus être contestées. Examen d'office de l'éventuelle nullité absolue, vu la gravité du vice: le département intimé a fait précédemment bénéficier les carrières d'Arvel d'une pratique (simple publication dans la Feuille des avis officiels) que la loi n'autorise pas dans ce cas et pour les prolongations accordées en 2005, il s'est abstenu de toute publication et n'y a fait aucune allusion durant la procédure de recours précédente qui concernait le projet d'extension de l'extraction. Cependant, la sécurité du droit serait sérieusement mise à mal par une constatation de la nullité absolue de l'autorisation sur la base de laquelle l'exploitante poursuit son activité. Néanmoins, octroi de dépens aux recourants, à la charge du département, en application du principe selon lequel les frais inutiles doivent être supportés indépendamment de l'issue du litige par la partie qui les a occasionnés: une erreur de l'administration peut avoir pour conséquence d'obliger l'autorité à prendre en charge les dépens d'une partie qui succombe.

**TRIBUNAL CANTONAL****COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC****Arrêt du 5 août 2009**

Composition

M. Pierre Journot, président; M. Pascal Langone et Mme Aleksandra Favrod, juges.

Recourants 1. **FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU PAYSAGE (FP)**, à Berne,
2. **PRO NATURA**, à Bâle,
3. **PRO NATURA VAUD**, à Lausanne,
4. **SOS Arvel**, à Villeneuve,
5. **Felix BIANCHIN**, à Villeneuve,
6. **Erminia BIANCHIN**, à Villeneuve,
7. **Benjamin BIANCHIN**, à Villeneuve,
8. **Georgette BIANCHIN**, à Villeneuve,
tous représentés par l'avocat Pierre CHIFFELLE, à Vevey,

Autorité intimée **Département de la sécurité et de l'environnement**

Exploitante **Carrières d'Arvel SA**, à Villeneuve, représentée par l'avocat Jean-Michel HENNY, à Lausanne,

Objet carrières

Décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 14 avril 2008 (carrières d'Arvel - validité des permis d'exploiter pour les sites "Châble du Midi" et "Planche-Boetrix, requête d'expertise sur les volumes exploités)

Vu les faits suivants

A. Les Monts d'Arvel, dont les sommets culminent entre 1200 et 1700 m environ, surplombent la localité de Villeneuve située sur la partie sensiblement plane du rivage bordant l'extrémité est du lac Léman, dont l'altitude est de 372 m. Compte tenu de la configuration du rivage et des fortes pentes qui le surplombent, les Monts d'Arvel sont visibles loin à la ronde. On distingue nettement sur leur pied la surface de roche dénudée par l'exploitation des carrières d'Arvel. Le déroulement de l'exploitation peut également être observé depuis l'autoroute A9 qui passe à proximité.

La roche des Monts d'Arvel, dans sa partie située sur le territoire de la commune de Villeneuve, est exploitée de manière régulière depuis le début du XIXème siècle. Les sites de la "Brûlée", de la "Charmotte", de "Planche Boetrix" et du "Châble du Midi" ont été successivement mis en activité; les deux premiers ont été fermés en 1990. L'exploitation est conduite actuellement par la société Carrières d'Arvel SA sur les deux derniers. La carrière d'Arvel est mentionnée dans le plan directeur des carrières adopté le 9 septembre 2003 par le Grand Conseil du canton de Vaud.

Les Monts d'Arvel ont été englobés en 1998 dans le périmètre du site n° 1515 "Tour d'Aï - Dent de Corjon" de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP; RS 451.11). Selon le commentaire IFP, les objectifs de protection sont la conservation intégrale de l'ensemble paysager caractéristique, surtout des pentes avec de vastes forêts qui montrent une succession complète des étages forestiers et qui sont actuellement intacts, la conservation intégrale de la mosaïque d'habitats rares et

dignes de protection et de leur valeur floristique caractéristique et la conservation intégrale de la richesse faunistique, en particulier la faune herpétologique et entomologique.

L'exploitante a projeté d'étendre l'extraction à une nouvelle zone située en forêt, dans le prolongement supérieur du périmètre déjà exploité du site du "Châble du Midi". Un premier projet s'est heurté en 1994 à une non entrée en matière de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFPN). Un second projet a été mis à l'enquête en août - septembre 1998. Suite aux nombreuses oppositions, une version réduite du projet a été déposée. Elle a fait l'objet d'une autorisation de défrichement du 25 septembre 2001, puis d'une décision finale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 22 novembre 2001, rendue par le Département de la sécurité et de l'environnement. Ces décisions ont été contestées par des recours émanant notamment des recourants de la présente cause. Ces recours ont été rejetés successivement par le Département de l'Economie (statuant comme autorité intermédiaire de recours, et suite à la récusation du chef du Département des institutions et des relations extérieures, selon l'appellation de l'époque) dans une décision du 9 mai 2005, puis par le Tribunal administratif (avec divers autres recours qui ne sont plus litigieux, l'un concernant l'assainissement de la rive gauche du Châble du Midi) dans un arrêt AC.2005.0109 du 27 décembre 2005.

Ce dernier arrêt a été annulé par le Tribunal fédéral le 13 mars 2007 (ATF 1A.25/2006). En bref, le Tribunal fédéral a considéré que l'approvisionnement du pays en roches dures ne pourrait justifier l'atteinte à l'objet IFP qu'après examen des variantes d'approvisionnement sur un plan suprarégional: les autorités fédérales et cantonales doivent mettre en place une conception nationale, par exemple sous la forme de la planification nationale déjà envisagée dans divers documents figurant au dossier.

B. S'agissant des autorisations délivrées pour l'exploitation actuellement en cours, la décision du 9 mai 2005 du Département de l'Economie indique ce qui suit:

"L'exploitation est conduite par la société Carrières d'Arvel SA au bénéfice d'un permis d'exploiter délivré le 30 mai 1974 et modifié, respectivement complété, comme suit :

- pour le Châble du Midi en date des 20 décembre 1984, 21 avril 1986, 19 décembre 1997, 25 novembre 1998 et 9 mars 2001. Le dernier avenant prévoit un solde de volume exploitable de 6'000'000 m3 avec un délai au 30 juin 2006 pour la remise en état des lieux.*
- pour la Planche Boetrix en date des 16 août 1985, 19 décembre 1997, 3 août 1998 et 23 novembre 2000. Le dernier avenant prévoit une remise en état des lieux au plus tard le 30 juin 2005."*

Ce passage de cette décision est citée dans l'arrêt du Tribunal administratif AC.2005.0109 du 27 décembre 2005. L'arrêt du Tribunal fédéral 1A.25/2006 du 13 mars 2007 retient aussi que les derniers "avenants" prévoient un délai au 30 juin 2006 pour la remise en état des lieux pour le site du "Châble du Midi", et une remise en état des lieux au plus tard le 30 juin 2005 pour le site de "Planche Boetrix".

Il en résulte à première vue que l'autorisation d'exploiter le site de "Planche Boetrix" aurait été sur le point d'expirer au moment de la décision du 9 mai 2005 du Département de l'Economie, qu'elle aurait été échue au moment de l'arrêt du Tribunal administratif AC.2005.0109 du 27 décembre 2005, et que celle du site du "Châble du Midi" aurait été également échue au moment de l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.25/2006 du 13 mars

2007. En réalité, les autorisations avaient été prolongées durant l'année 2005. En effet, deux "permis de carrière" avaient été établis cette année-là par le Département de la sécurité et de l'environnement.

L'un, du 18 janvier 2005, concerne le site Planche Boetrix dans la teneur suivante:

"Conformément à la loi sur les carrières et à l'Ordonnance sur la sécurité dans les travaux de construction,

vu la demande du 16 décembre 2004,

suite à l'enquête du 21 mai 1973,

le département prolonge le permis d'exploiter le secteur 1264-1 05 du PDCar 2003. dans l'attente de la décision du Département des institutions et des relations extérieures, relative à la procédure de demande d'extension du secteur 1264-102 du Châble du Midi.

- 1. Entrée en vigueur de l'autorisation le 1er juillet 2005.*
- 2. Selon les prescriptions techniques et administratives du 13 août 1985.*
- 3. Pour un solde du volume exploitable de matériaux pierreux limité à 1'500'000 m³.*
- 4. Avec une remise en état des lieux annoncée au 30 juin 2013.*
- 5. Couvert par des sûretés d'exécution d'un montant de fr. 520'000.-.*
- 6. Soumis à un émolument administratif réglementaire de fr. 500.-."*

L'autre, délivré en date du 15 novembre 2005, concerne le site Planche du Midi et avait la teneur suivante:

"Conformément à la loi sur les carrières et à l'Ordonnance sur la sécurité dans les travaux de construction,

vu la demande du 1^{er} novembre 2005,

suite à l'enquête du 29 mai 1973,

le département prolonge le permis d'exploiter le secteur n° 1264-102 « Châble du Midi», dans l'attente de l'arrêt du Tribunal administratif sur la suite de la procédure relative à la demande d'extension d' « Arvel 2000 », projet diminué selon celui du 27 octobre 1999.

- 1. Entrée en vigueur de l'autorisation le 1er juillet 2006.*
- 2. Selon les prescriptions techniques et administratives du 19 décembre 1984.*
- 3. Sans volume exploitable supplémentaire de matériaux pierreux.*
- 4. Avec une remise en état des lieux annoncée au 30 juin 2011.*
- 5. Couvert par des sûretés d'exécution d'un montant de fr. 600'000.-.*
- 6. Soumis à un émolument administratif réglementaire de fr. 500.-"*

Contrairement aux précédentes, ces deux prolongations n'ont pas été publiées dans la Feuille des Avis officiels. En outre, ni les demandes de prolongation, ni les décisions ci-dessus ne figuraient dans le dossier transmis à l'époque au Tribunal administratif.

C. Après réception du dispositif de l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.25/2006 du 13 mars 2007 concernant le projet d'extension de l'exploitation, le conseil des recourants a interpellé le Département de la sécurité et de l'environnement, notamment dans une première lettre du 21 mars 2007 où il rappelait les dates et les délais de remise en état (celles qui lui étaient connues à l'époque) et se plaignait que les documents

déterminant les périmètres concernés n'avaient jamais été produits. Après divers échanges de correspondance, le département lui a indiqué que les Carrières d'Arvel étaient au bénéfice de permis d'exploiter valables jusqu'au 30 juin 2011 pour le Châble du Midi et jusqu'au 30 juin 2013 pour Planche Boetrix. Il a joint à sa lettre les décisions correspondantes, déjà citées ci-dessus. C'est ainsi que les recourants ont appris l'existence des prolongations accordées en 2005.

Diverses correspondances ont suivi entre l'autorité, l'exploitant et les deux conseils (à l'époque) des recourants, qui ont été invités à venir consulter les données des volumes d'extraction des deux carrières. Ces conseils ont exposé que l'exploitation devait cesser. Le département a demandé au professeur Anne-Christine Favre un avis de droit, déposé le 7 décembre 2007, dont les recourants ont reçu copie. Le 14 mars 2008, le conseil des recourants a demandé la cessation de l'exploitation, la remise en état des lieux et partant l'annulation des prolongations des permis d'exploiter, ou à tout le moins une nouvelle enquête publique et une expertise neutre sur les volumes exploités.

D. Par décision du 14 avril 2008, la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement a répondu ce qui suit:

"Votre lettre du 14 mars 2008 m'est bien parvenue.

Compte tenu des éléments du dossier et de l'avis de droit délivré par Madame le Professeur Anne-Christine Favre, je n'entends pas remettre en cause, en l'état de la situation, les prolongations de permis d'exploiter délivrées pour les sites du « Châble du Midi » et de « Planche-Boetrix ».

Je me réfère d'autre part à la position récemment adoptée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE), position que reflète l'accord qu'ils ont conclu avec l'Association suisse des carrières de roches dures (ASC).

Cet accord, rendu public, précise qu'au vu des données actuelles de la planification, l'OFEV et l'ARE jugent les projets d'extension de carrières de roches dures d'Arvel et de Zingel (SZ) conformes au droit fédéral. Cette décision est prise à titre de solution transitoire pour assurer l'approvisionnement en roches dures à court et moyen termes.

La position ainsi adoptée par l'OFEV et l'ARE ouvrirait la voie au projet d'extension de la carrière d'Arvel, que le Tribunal fédéral a refusé au motif de l'absence d'une planification nationale justifiant l'exploitation de roches dures à l'intérieur d'un périmètre inclus dans un inventaire fédéral.

Mon service spécialisé, le Service des eaux sols, et assainissement (SESA), procède à diverses vérifications.

Votre requête d'une expertise aux fins de déterminer les volumes exploités depuis 1974 et restant à exploiter ne semble pas fondée. Les informations recueillies auprès du Bureau B+C SA, géomètre officiel, confirment l'absence de dépassement en termes de périmètre et de volume, et l'existence d'une réserve suffisante. Vous trouverez en annexe copie de la lettre de ce bureau adressée au SESA le 31 mars 2008."

E. Par acte du 5 mai 2008, les recourants énumérés en tête du présent arrêt ont contesté cette décision devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (précédemment Tribunal administratif) en prenant les conclusions suivantes:

"I. Admettre le recours.

II. Annuler les permis d'exploitation délivrés le 18 janvier 2005 pour la carrière de Planche Boetrix et le 15 novembre 2005 pour la carrière du Châble du Midi et la décision refusant une expertise aux fins de déterminer les volumes exploités depuis 1974 et restant à exploiter."

L'autorité intimée, par le Service des eaux, sols et assainissement (SESA), s'est déterminée le 17 juin 2008 et l'exploitante le 19 septembre 2008. On extrait ce qui suit des déterminations du SESA;

"2. Les permis et prolongations accordés sur les sites en exploitation du Châble du Midi et de Planche-Boetrix

2.1 Le permis de 1974

Le 30 mai 1974, un permis commun à l'exploitation des deux sites a été délivré aux Communes de Villeneuve, Noville et aux Carrières d'Arvel SA.

Il les autorisait à poursuivre l'exploitation des carrières au Châble du Midi et de Planche-Boetrix, en disposant notamment que l'extraction prendrait fin en l'an 2000.

Le 7 juin 1974, le Secrétaire général du Département des travaux publics, alors en charge des carrières, aux Carrières d'Arvel SA [sic], écrivait aux Carrières d'Arvel que l'échéance de 2000 ne fermait pas la porte à une nouvelle extension.

Le permis délivré en 1974 faisait suite à une enquête publique ouverte du 29 mai au 16 juin 1973.

2.2 Les permis subséquents de 1984 et 1985, liés à des prescriptions d'exploitation

Des « permis subséquents » d'exploitation de carrière ont été délivrés le 20 décembre 1984 pour le site du Châble du Midi et le 16 août 1985 pour le site de Planche Boetrix.

Ils visaient à imposer des prescriptions d'exploitation, auxquelles ils faisaient référence. Il s'agissait de prescriptions d'exploitation du 19 décembre 1984 pour le site du Châble du Midi et du 13 août 1985 pour le site de Planche Boetrix.

Ces deux permis subséquents se référaient également à l'enquête publique ouverte en 1973. Ils prévoyaient la fin de l'exploitation au 30 juin 1999 pour le site de Planche Boetrix et au 31 décembre 1999 pour le Châble du Midi.

Les prescriptions d'exploitation ont encore été modifiées le 2 juin 1995 sur les conditions de dévalage, afin de réduire les émissions de poussières.

2.3. Les prolongations accordées entre 1998 et 2005

Les prolongations décrites ci-après pour les sites en exploitation remontent à une période où le dossier du projet d'extension d'Arvel, mis à l'enquête en 1998, autorisé par décision finale EIE du D.S.E. du 22 novembre 2001 notifiée avec une autorisation de défrichement du 25 septembre 2001, était l'objet de recours instruits par le Département des institutions et relations extérieures, sur lesquels le Département de l'Economie s'est prononcé par décision du 9 mai 2005, portée ensuite devant le tribunal administratif (AC 2005.0109).

Relevons que les prolongations portaient exclusivement sur la durée d'exploitation. Elles n'impliquaient aucune extension par rapport aux périmètres déjà autorisés sur les deux sites, ni aucune augmentation de volume.

Le permis de Planche Boetrix a été prolongé:

- le 3 août 1998, jusqu'au 30 juin 2001,*
- le 23 novembre 2000, jusqu'au 30 juin 2005.*
- le 18 janvier 2005, jusqu'au 30 juin 2013*

Le permis du Châble du Midi a été prolongé:

- le 25 novembre 1998, jusqu'au 30 juin 2001,*
- le 9 mars 2001, jusqu'au 30 juin 2006,*
- le 15 novembre 2005, jusqu'au 30 juin 2011.*

Publication

Pour chacun des deux sites, les deux premières prolongations, de 1998 et 2000/2001, ont été publiées dans la FAO.

La dernière prolongation (janvier 2005 pour le site de Planche Boetrix et novembre 2005 pour le Châble-du-Midi), n'a pas été publiée (l'explication de cette différence de traitement échappe au soussigné, le responsable des carrières d'alors étant entre-temps parti à la retraite).

Relevons cependant que les prolongations, y compris les dernières de 2005, ont été communiquées à la Municipalité de Villeneuve, ainsi qu'au Service des forêts, de la faune et de la nature.

Relevons encore qu'une instabilité géologique localisée, au-dessus du périmètre en exploitation du Châble-du-Midi, a donné lieu à une enquête publique ouverte en 2005 en vue de permettre le défrichement nécessaire à des travaux de sécurisation de la falaise. Cette mise à l'enquête, visant exclusivement la sécurisation de l'exploitation actuelle, a d'ailleurs suscité des interventions.

Ces prolongations accordées l'ont été sur des périmètres et volumes précédemment autorisés et non épuisés, dans l'attente de la décision sur le projet d'extension. Le Bureau de géomètres officiels B+C à Montreux l'a encore confirmé récemment."

Les parties ont été interpellées à nouveau et l'autorité intimée invitée à produire un dossier complet. Elles ont procédé les 8 et 23 octobre 2008. Les recourants ont reçu le dossier en consultation. On note que celui-ci n'est toujours pas complet, les correspondances ayant précédé la décision attaquée n'étant disponibles que dans le bordereau des recourants.

Ont également été versées au dossier des correspondances concernant la communication de données relatives à la planification nationale de l'approvisionnement en roches dures ainsi qu'à un éboulement rocheux au Châble du Midi en décembre 2008.

Le tribunal a annoncé la composition de la cour (MM. les juges Brandt et Kart) mais les recourants ont signalé que ce dernier avait probablement donné un avis de droit au département au sujet des Carrières d'Arvel (il n'était alors pas encore juge à plein temps), raison pour laquelle, selon avis aux parties du 9 juin 2009, cette composition a été affectée à un autre dossier et la cause traitée par les juges figurant en suivant dans le tour de rôle tenu par le greffe, désignés en tête du présent arrêt.

Le tribunal a délibéré par voie de circulation.

Considérant en droit

1. La présente cause ne concerne pas le projet d'extension des Carrières d'Arvel qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal administratif AC.2005.0109 du 27 décembre 2005 et de l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.25/2006 du 13 mars 2007, rappelés ci-dessus. Il n'y a pas lieu d'évoquer ici la procédure de planification nationale qui semble en cours d'après les explications des parties car cette procédure tend à permettre aux autorités compétentes de statuer ultérieurement sur de nouvelles demandes d'exploitation ou d'extension.

2. Le recours tend pour l'essentiel à l'annulation des permis d'exploitation délivrés les 18 janvier 2005 pour la carrière de Planche Boetrix et le 15 novembre 2005 pour la carrière du Châble du Midi.

a) A première vue, ces décisions sont entrées en force car le délai de recours pour les contester paraît échu depuis longtemps. Les recourants se prévalent toutefois de l'absence de publication de ces décisions.

On comprend bien la suspicion que suscite chez les recourants, dont divers éléments du dossier montrent qu'ils mettent en cause l'attitude de l'ancien responsable du dossier, le fait que contrairement aux précédentes, les prolongations accordées en 2005 n'aient pas été publiées dans la Feuille des Avis officiels, alors

qu'elles ont été rendues respectivement quelques mois avant et quelques mois après la décision sur recours du Département de l'économie du 9 mai 2005. Suscite également la perplexité le fait que le département intimé s'est abstenu, durant toute la procédure relative au projet d'extension terminé par l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 2007, de faire la moindre allusion à la délivrance des ces prolongations. Il s'agit néanmoins d'examiner les conséquences de cette informalité.

b) Sont déterminantes à cet égard les règles - postérieures au permis d'exploiter délivré le 30 mai 1974 et à la plupart de ses avenants - de la loi du 24 mai 1988 sur les carrières (LCar, RSV 931.15) et de son règlement d'application du 26 mai 2004 (RLCar, RSV 931.15.1). Cette loi distingue, d'une manière calquée sur les règles régissant le plan d'affectation et le permis de construire, le plan d'extraction d'une part, et d'autre part le permis d'exploiter.

La loi et son règlement prévoient notamment ce qui suit au sujet du plan d'extraction:

Art. 6 al. 1 LCar

¹ *L'exploitation commerciale ou industrielle de nouvelles carrières ne peut s'effectuer que dans une zone affectée à cet effet et selon les conditions particulières d'exploitation fixées pour l'extraction des matériaux. Ces éléments font l'objet d'un plan spécial dit «plan d'extraction» s'il n'existe pas une zone d'extraction dans le plan général d'affectation communal.*

Art. 9 RLCar - Eléments

¹ *Le plan d'extraction comporte le plan proprement dit, établi par un géomètre officiel, et ses annexes.*

² *Son contenu de détail fait l'objet d'une directive du département.*

Art. 10 RLCar - Etapes et traitement

¹ *Les gisements importants sont exploités par étapes successives fixées selon le volume nécessité pour les besoins du marché et pour maintenir les nuisances au-dessous des seuils admissibles.*

² *En règle générale, chaque étape est délimitée dans le plan pour une durée d'exploitation de cinq ans, à compter de la découverte jusqu'à la remise en état qui suit la fin de l'étape.*

³ *Le plan d'extraction peut prévoir plusieurs fronts d'exploitation simultanés, soit parallèles, soit convergents ou s'écartant de manière à permettre un travail rationnel en limitant les nuisances.*

⁴ *Il tient aussi compte des autres conditions à respecter, dans l'ordre de priorité des terrains à exploiter.*

Art. 15 RLCar - Programme d'exploitation et remise en état

¹ *Le programme d'exploitation, qui fait partie intégrante du plan, indique la durée probable de l'extraction ainsi que l'affectation et la destination du sol après exploitation, notamment sa qualité pédologique, sa stabilité et les mesures à prendre pour en assurer la remise en état. Ces travaux seront effectués de manière à préserver ou reconstituer au mieux le paysage et les biotopes existants.*

² *Le programme est établi de manière que seule soit en exploitation la plus petite surface nécessaire, par rapport au volume, à la durée et aux contraintes environnementales. La remise en état sera projetée en réduisant autant que possible les transports de matériaux de comblement, tout en recherchant un aménagement des terrains favorables à leur future affectation.*

³ *Le plan d'extraction est conçu en tenant compte du principe de l'exploitation en trois étapes simultanément en cours; une en phase préparatoire, une d'extraction et la dernière en phase de remise en état.*

Art. 12 LCar

¹ Après l'examen préalable, le Service des eaux, sols et assainissement remet le projet de plan aux municipalités des communes intéressées et recueille leurs déterminations. Le droit d'opposition de la commune dans l'enquête est réservé. Le projet fait l'objet d'une enquête publique de trente jours dans les communes dont le territoire est concerné, l'article 57 LATC étant applicable pour le surplus.

² A l'issue de l'enquête, la ou les municipalités transmettent leurs observations et les oppositions au Département de la sécurité et de l'environnement, ci-après : le département. Les articles 73 et 74 LATC sont applicables par analogie.

Art. 14 LCar

Toute modification du plan d'extraction telle qu'extension du périmètre, approfondissement, changement des étapes prévues pour l'exploitation, déplacement des installations ou changement notable du mode de traitement des matériaux, modification de la remise en état ou des circulations fait l'objet de la même procédure que l'adoption du plan.

Quant au permis d'exploiter, il fait l'objet des dispositions suivantes:

Section II Permis d'exploiter**Art. 15 LCar**

Aucun travail d'extraction ou préparatoire de l'extraction ne peut débuter avant que le département n'ait délivré le permis d'exploiter.

Art. 16 LCar

¹ La demande d'autorisation d'exploiter est présentée au département par le propriétaire et par l'exploitant conjointement.

² Le règlement d'application détermine le contenu de la demande et fixe la liste des pièces annexes.

³ Le département s'assure que les dispositions prises pour l'exploitation répondent aux exigences du plan d'extraction.

⁴ Si toutes les conditions réglant l'extraction ont été définies sur le plan de manière précise, la demande n'est pas soumise à l'enquête publique, l'octroi du permis d'exploiter faisant l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud. Si tel n'est pas le cas, ou si l'exploitation ne fait pas l'objet d'un plan d'extraction, la demande de permis d'exploiter est soumise à l'enquête publique selon la procédure prévue aux articles 109 et suivants LATC. Les propriétaires riverains et les bénéficiaires de servitudes sont avisés personnellement par lettre recommandée de la municipalité. Les éléments déjà approuvés dans le cadre du plan d'extraction ne peuvent faire l'objet d'une opposition.

Art. 23 RLCar- Délivrance du permis

La demande de permis d'exploiter et ses annexes sont mises à l'enquête publique selon la procédure de l'article 109 LATC lorsque toutes les conditions réglant d'une manière précise l'exploitation n'ont pas déjà fait l'objet d'une enquête publique dans le cadre du plan d'extraction ou qu'un plan d'extraction n'est pas exigé selon la loi.

Art. 24 RLCar - Modification du plan d'extraction

La procédure prévue à l'article 12 de la loi est applicable lorsque des modifications du plan d'extraction sont requises ou que des compléments sont nécessités par des lacunes du plan d'extraction ou du plan d'affectation.

c) En fonction de la portée qui est susceptible de leur être attribuée, les prolongations litigieuses pouvaient avoir à suivre trois procédures différentes:

- Considérée comme une modification du permis d'exploiter dans l'hypothèse où le plan d'extraction est suffisamment précis, la prolongation du permis d'exploiter ne serait assujettie qu'à une publication dans la

Feuille des Avis officiels (art. 16 al. 4 LCar, première phrase). C'est ce qui paraît constituer en l'espèce la pratique de l'autorité intimée (on note au passage que selon l'avis de droit figurant au dossier, les sites d'Arvel font l'objet d'un plan partiel d'affectation, qui remplace le plan d'extraction, approuvé par le Département des infrastructures le 8 septembre 1998, avec un addendum approuvé le 2 mai 2005; ces documents ne sont apparemment pas au dossier; l'addendum est probablement celui qui concerne la décharge contrôlée évoquée dans l'arrêt AC.2005.0109).

- A défaut de plan précis, il faudrait au contraire une enquête publique en vertu des règles sur le permis d'exploiter (art. 16 al. 4 LCar, deuxième phrase, LCar) selon la procédure de permis de construire (art. 109 ss LATC). C'est la solution que préconise l'avis de droit figurant au dossier.
- Comme le relève l'avis de droit figurant au dossier, l'interprétation littérale des art. 14 LCar et 15 RLCar conduirait à la conclusion que la modification de la durée d'exploitation, puisque cette durée est fixée par le programme d'exploitation qui fait lui-même partie intégrante du plan d'extraction, devrait faire l'objet d'une modification du plan d'extraction, ce qui implique une enquête publique selon la procédure applicable aux plans d'affectation cantonaux (art. 12 al. 1 et 2 LCar). L'avis de droit considère à juste titre que la modification de la seule durée d'exploitation, qui figure aussi dans le permis d'exploiter (art. 21 al. 1 ch. 5 RLCar), ne devrait pas faire l'objet d'une procédure aussi lourde.

Il est douteux que l'on se trouve dans l'hypothèse de l'art. 16 al. 4 LCar, première phrase, qui prévoit que si toutes les conditions réglant l'extraction ont été définies sur le plan de manière précise, la demande n'est pas soumise à l'enquête publique, l'octroi du permis d'exploiter faisant l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud. En effet, il n'est pas établi qu'un plan définirait en l'espèce de manière précise toutes les conditions réglant l'extraction.

On se trouve donc dans l'hypothèse de la seconde phrase de l'art. 16 al. 4 LCar: la demande de prolongation devrait alors être traitée comme une nouvelle demande de permis d'exploiter et être soumise à l'enquête publique selon la procédure prévue aux articles 109 et suivants LATC applicable aux permis de construire. Cependant, même dans cette seconde hypothèse, il résulte d'une jurisprudence aussi ancienne que constante que lorsque des travaux de construction n'ont pas fait l'objet d'une enquête publique et ont été soit exécutés sans autorisation, soit autorisés moyennant dispense d'enquête, le postulat de la sécurité du droit implique que le tiers qui entend mettre en cause un état de fait prétendument irrégulier agisse avec diligence et invite dès que possible la municipalité à se prononcer ou, à défaut, saisisse l'autorité de recours. L'intéressé doit agir dès le moment où il a connu l'autorisation municipale ou aurait pu la connaître s'il avait été diligent. Quant à celui qui proteste contre l'exécution d'un ouvrage édifié sans autorisation (ou en violation d'une autorisation), il doit intervenir sans délai auprès de l'autorité et ne pas laisser le constructeur poursuivre les travaux dont il entend contester le principe; il n'est donc plus fondé à agir des semaines, voire des mois plus tard (v. en dernier lieu AC.2008.0144 du 5 mars 2009; AC.2004.0253 du 4 juillet 2005; AC 2002.0009 du 8 avril 2005 et les références citées par ces arrêts, ou encore RDAF 1978 p. 120; 1973 p. 220; 1964 p. 195).

Cette jurisprudence doit s'appliquer également au cas où les formalités (enquête publique ou publication) prévues par l'art. 16 al. 4 LCar ont été omises. En l'espèce, les recourants ont eu à différentes reprises sous les yeux des décisions qui rappelaient les dernières échéances alors connues des permis d'exploitation, à savoir le 30 juin 2005 pour Planche Boetrix et le 30 juin 2006 pour le Châble du Midi. Tel était notamment le cas de la décision du Département de l'Economie du 9 mai 2005, qui a ensuite été reproduite textuellement dans l'arrêt du Tribunal administratif du 27 décembre 2005. Apparemment, tous les participants à la procédure sont partis du constat que les permis d'exploiter faisaient périodiquement, tout les cinq ans environ, l'objet de prolongations successives. On n'imagine d'ailleurs pas qu'il ait pu en aller autrement aux échéances de 2005 et 2006 dès lors qu'une demande d'extension de l'exploitation faisait précisément l'objet d'une procédure. Dès lors, si les recourants entendaient contester ces prolongations prévisibles et aisément constatables (puisque l'exploitation, très visible, n'a jamais cessé), il leur appartenait d'intervenir pour le moins peu après les échéances précitées, ce qu'ils n'ont pas fait. C'est donc à tard qu'ils prennent prétexte de la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 2007 pour soutenir que les prolongations des permis d'exploiter intervenues en 2005 devraient être annulées. Ces décisions entrées en force ne peuvent plus être contestées.

d) Les recourants relèvent que les prolongations litigieuses ont été accordées dans l'attente des décisions sur recours (du département, puis du Tribunal administratif) sur la procédure relative à la demande d'extension de l'exploitation. Ils ne prétendent pas, à juste titre, que cette mention figurant dans les prolongations accordées en 2005 devrait être interprétée en ce sens que le refus de la demande d'extension de l'exploitation rendrait caduque cette prolongation de l'exploitation déjà autorisée et encore en cours. Une telle interprétation serait en contradiction avec le fait qu'à l'époque, le Département de la sécurité et de l'environnement concluait, dans la procédure de recours alors pendante, au maintien de sa décision finale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 22 novembre 2001 qui autorisait l'extension litigieuse.

3. Le fait que les prolongations litigieuses n'aient pas été contestées en temps utile (et qu'elles ne soient donc plus sujettes à annulation sur recours) n'empêche pas l'autorité de recours d'examiner d'office si ces décisions ne sont pas frappées de nullité absolue. En effet, si une décision est radicalement nulle, cette nullité peut être constatée d'office et hors de toute règle de délai (voir pour un exemple récent l'arrêt de la Cour constitutionnelle relative à la prise de position du Conseil d'Etat sur la prolongation de l'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg, CCST.2008.0007 du 16 juin 2009).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la nullité d'un acte commis en violation de la loi doit résulter ou bien d'une disposition légale expresse, ou bien du sens et du but de la norme en question. En d'autres termes, il n'y a lieu d'admettre la nullité, hormis les cas expressément prévus par la loi, qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Ainsi, d'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que

l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 132 II 21 consid. 3.1 p. 27, ATF 132 II 342, et les références citées; pour un exemple récent: 2C_191/2008 du 24 juin 2008; en français: ATF 122 I 97). Les vices de procédure qui consistent dans une violation de droit d'être entendu peuvent être guéris et ne conduisent en règle générale qu'à l'annulabilité de l'acte vicié. S'il s'agit toutefois d'une atteinte particulièrement grave contre un droit fondamental de la partie, même des violations du droit d'être entendu peuvent entraîner la nullité absolue de l'acte vicié. Tel est en particulier le cas si l'intéressé, faute de notification, ignore tout d'une décision ou s'il n'a eu aucune occasion de participer à une procédure dirigée contre lui (ATF 129 I 36).

En l'espèce, le département intimé fait bénéficier les carrières d'Arvel, depuis de nombreuses années, d'une pratique consistant à limiter la publicité des prolongations accordées à une publication dans la Feuille des avis officiels. Cette pratique est critiquable car la loi ne l'autorise que pour les exploitations dont les conditions d'extraction sont définies de manière précise dans un plan d'extraction, condition qui n'est pas réalisée en l'espèce: comme on l'a vu plus haut, les prolongations auraient dû faire l'objet d'une enquête publique pour laquelle le législateur a prescrit une publicité particulière en exigeant que les propriétaires riverains et les bénéficiaires de servitudes soient avisés personnellement par lettre recommandée (art. 16 al. 4 LCar, troisième phrase). Il est donc particulièrement grave que pour les prolongations accordées en 2005, dont la durée était en outre supérieure à celle des précédentes prolongations, le département soit allé jusqu'à s'abstenir de toute publication. C'est d'autant plus choquant que ces prolongations ont été délivrées durant la procédure de recours concernant le projet d'extension des carrières d'Arvel, que le département s'est abstenu d'y faire la moindre allusion durant cette procédure de recours et qu'il ne peut aujourd'hui pas fournir d'autre explication que celle consistant à reconnaître que le motif de cette différence de traitement lui échappe parce que le responsable des carrières d'alors est entre-temps parti à la retraite.

Il n'en reste pas moins que dans la situation actuelle, la sécurité du droit serait sérieusement mise à mal par une constatation de la nullité absolue de l'autorisation sur la base de laquelle l'exploitante poursuit son activité. L'arrêt de l'exploitation serait disproportionné. Il n'y a donc pas lieu de prononcer cette nullité.

4. Il résulte de ce qui précède que nonobstant les vices dont les décisions litigieuses sont entachés, elles peuvent être maintenues. Vu l'issue du litige, la demande d'expertise en relation avec la prolongation de l'exploitation n'a plus d'objet.

Il y a lieu en revanche de tenir compte des manquements du département, lors de la délivrance des autorisations litigieuses en 2005, en appliquant le principe selon lequel les frais inutiles doivent être supportés indépendamment de l'issue du litige par la partie qui les a occasionnés: une erreur de l'administration peut avoir pour conséquence d'obliger l'autorité à prendre en charge les dépens d'une partie qui succombe (RDAF 1994 p. 324; v. p. ex. FO.2001.0016 du 21 avril 2004). Il y a donc lieu de laisser les frais à la charge de l'Etat. Quant aux dépens, il convient, pour les mêmes motifs, d'en allouer aux recourants, malgré le sort du recours, pour tenir compte du fait que leurs griefs relatifs aux vices entachant les autorisations de 2005 sont bien fondés.

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal

arrête:

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 14 avril 2008 est maintenue.
- III. Les frais restent à la charge de l'Etat.
- IV. La somme de 3'000 (trois mille) francs est allouée aux recourants à titre de dépens à la charge du Département de la sécurité et de l'environnement.

Lausanne, le 5 août 2009

Le président:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

