

BGer 1C 281/2021 vom 21. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_281_2021

FR: TF 1C 281/2021 du 21 juin 2022

IT: TF 1C 281/2021 del 21 giugno 2022

Regeste

Autorisation de procéder à des travaux de vidanges | Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF), dans une cause de droit public relative à la protection des eaux (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Elle est en outre particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme la décision de la DGE lui refusant le statut d'entreprise spécialisée dans la vidange de séparateurs de graisses et d'hydrocarbures et lui interdisant de vidanger de tels séparateurs. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Dans une première partie de son mémoire, la recourante présente un "bref rappel des faits pertinents". Une telle manière de procéder, dans la mesure où les faits exposés s'écartent des constatations de l'instance précédente ou les complètent, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (cf. ATF 140 III 115 consid. 2).

E. 3

Dans son arrêt du 12 avril 2021, le Tribunal cantonal a confirmé la décision de la DGE refusant à la recourante le statut d'entreprise spécialisée en matière de vidange; cette dernière n'était ni au bénéfice d'une licence de transporteur au sens de l'OTVM (cf. art. 16 al. 2 let. a RIEEU) ni ne disposait d'un camion aménagé conformément à la législation en vigueur (cf. art. 16 al. 2 let. b RIEEU), dès lors qu'elle utilisait un véhicule ne dépassant pas le poids de 3,5 tonnes; celui-ci présentait un risque pour les eaux, dans la mesure où sa contenance ne permettait pas de répondre à toutes les demandes, en particulier celles en lien avec les vidanges d'un tonnage supérieur à 3,5 tonnes. La recourante estime pour sa part que le RIEEU, respectivement l'interprétation qu'en font les autorités précédentes, violeraient la primauté du droit fédéral. La loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) ne prévoirait pas d'exigence de taille pour les véhicules de vidange. La recourante prétend en outre qu'elle ne devrait pas non plus être soumise à l'obligation de détenir une licence de transporteur, requise uniquement pour le transport de marchandises au moyen de véhicules de plus de 3,5 tonnes. Elle se plaint ainsi implicitement de la violation de l' art. 49 al. 1 Cst.

E. 4.1

Selon l' art. 49 al. 1 Cst. , le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 146 II 309 consid. 4.1 et les références). Cependant, quand bien même la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine, en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Le principe de la force dérogatoire n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale (ATF 133 I 110 consid. 4.1). En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complètes, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 143 I 403 consid. 7.1; 143 I 109 consid. 4.2.2 et les références). Le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'une règle de droit cantonal au droit fédéral lorsqu'il est appelé à examiner cette question au regard du grief de violation de l' art. 49 al. 1 Cst. (ATF 147 III 351 consid. 6.1.1; 143 I 352 consid. 2.2).

E. 4.2

En matière de protection des eaux, la Confédération dispose d'une compétence législative globale (art. 76 al. 3 Cst ; MARTI, in *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3e éd. 2014, no 19 ad art. 76 Cst. ; PASCAL MAHON, in *Petit Commentaire de la Constitution fédérale*, 2003, no 11 s. ad art. 76 Cst.). La Confédération a fait usage de cette compétence en édictant, entre autres, la LEaux. La sauvegarde de la qualité des eaux, principe consacré par le droit de la protection des eaux, fait partie de la réglementation fédérale exhaustive et ne laisse aucune place aux dispositions complémentaires ou plus rigoureuses du droit cantonal (arrêt 1C_390/2008 du 15 juin 2009 consid. 2.3; cf. également POLTIER/LARGEY, in *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 2021, no 39 ad art. 76 Cst. ; HETTICH/TSCHUMI, in *Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, 2016, no 6 ad art. 6 LEaux). Il en va de même en ce qui concerne l'application des lois; les standards exigés en pratique relatifs à la protection qualitative des eaux doivent être uniformes au niveau fédéral (arrêt 1C_390/2008 du 15 juin 2008 consid. 2.3). Cela étant, les cantons, qui disposent d'une compétence d'exécution en la matière, doivent prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation de la LEaux (cf. art. 45 LEaux ; HETTICH/JANSEN/NORER, in *Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, 2016, no 17 ad Einleitung; RUCH, in *Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, 2016, no 4 ad art. 45 LEaux), respectivement veiller à ce que les normes qu'ils adoptent tendent à une exécution efficace du droit fédéral (cf. RUCH, op. cit., no 7 ad art. 45 LEaux). Par ailleurs, lorsque les autorités cantonales bénéficient d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer les mesures nécessaires, elles sont également tenues à respecter le principe de proportionnalité (cf. arrêt 1C_62/2014 du 15 juin 2015 consid. 9.1).

E. 4.3

Il s'agit en l'occurrence de prévenir toute atteinte nuisible aux eaux qui pourrait provenir de l'activité de vidange de séparateurs de graisses et d'hydrocarbures exercée par la recourante. Comme exposé (cf. supra consid. 4.2), ce domaine est réglé de manière exhaustive par la législation fédérale en matière de protection des eaux. La question qui se pose en l'espèce est donc de savoir si les conditions imposées à la recourante par le droit cantonal, respectivement l'interprétation qu'en font les autorités précédentes, respectent la primauté du droit fédéral.

E. 5.1

L'art. 3 LEaux prescrit que chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances. En complément de cette disposition, l'art. 6 al. 1 LEaux indique qu'il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite. De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau (art. 6 al. 2 LEaux). L'art. 6 LEaux instaure une interdiction générale de polluer les eaux. Il constitue la norme centrale pour la protection qualitative des eaux (HETTICH/TSCHUMI, op. cit., no 6 ad art. 6 LEaux). Quant à l'art. 22 al. 3 LEaux , il prescrit que les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux ne peuvent être construites, transformées, contrôlées, remplies, entretenues, vidées et mises hors service que par des personnes qui garantissent, de par leur formation, leur équipement et leur expérience, le respect de l'état de la technique. Cette disposition pose notamment des exigences quant aux qualifications professionnelles des entreprises spécialisées chargées de la construction, de l'entretien, de la transformation, du remplissage, du vidage et de la mise hors service des installations. Tous types de travaux entrepris sur des citernes ou des réservoirs destinés à contenir des liquides de nature à polluer les eaux doivent répondre à l'état de la technique, qui est définie par l'industrie dans des normes qui lui sont propres. Les détenteurs d'installations doivent donc s'assurer que les travaux sont réalisés par des personnes et des entreprises compétentes. S'ils respectent toutes les normes existantes, les cantons et les détenteurs peuvent donc considérer que le travail est réalisé comme il se doit (GRANDJEAN/BRIGUET, in Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, 2016, no 23 ad art. 22 LEaux ; Message du 22 décembre 2004 concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 2005 875 s. ch. 2).

E. 5.2

Sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat vaudois a adopté la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; BLV 814.31) ainsi que son règlement d'application du 16 novembre 1979 (RLPEP; BLV 814.31.1). La LPEP détermine ainsi les règles et mesures d'application dans le canton de Vaud de la législation fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (art. 1 LPEP). Le département en charge de l'environnement assure l'application des lois et règlements en matière de protection des eaux contre la pollution. Il coordonne notamment l'activité des autres départements pour la réalisation des tâches que leur attribue la présente loi. Il édicte les prescriptions techniques complémentaires que pourrait nécessiter l'exécution des prescriptions fédérales (art. 3 al. 1 LPEP). En particulier, le département peut, en tout temps, imposer les mesures spéciales de prévention aux entreprises présentant des risques particuliers (art. 11 al. 1 LPEP). Il en contrôle la bonne exécution (art. 11 al. 2 LPEP). Il exerce en outre la surveillance générale des vidanges des installations particulières d'épuration d'eaux usées ménagères (art. 32 al. 3

LPEP). Le RIEEU, qui se réfère à la LEaux, à la LPEP ainsi qu'à son règlement d'application, met en oeuvre ces normes. Ayant pour but de protéger les eaux de la pollution (cf. arrêt entrepris p. 12 et 15), il introduit des prescriptions en lien avec l'activité de vidangeur pour atteindre cet objectif; il fixe en particulier les exigences qu'une entreprise doit remplir pour obtenir l'autorisation de pratiquer l'activité de vidangeur sur le territoire vaudois. C'est le département en charge de la protection des eaux qui exerce la surveillance générale de la vidange et de l'entretien des installations particulières d'épuration des eaux usées ménagères (art. 1 RIEEU) ainsi que des installations de prétraitement industrielles et artisanales (art. 12 al. 1 RIEEU). S'agissant en particulier des vidanges des séparateurs d'hydrocarbures et de séparateurs de graisses végétales (art. 15 al. 1 RIEEU), elles sont effectuées par des entreprises spécialisées (art. 16 al. 1 RIEEU), qui doivent notamment être au bénéfice d'une licence de transporteur au sens de l'OTVM (art. 16 al. 2 let. a RIEEU) et disposer d'au moins un camion vidangeur aménagé conformément à la législation en vigueur (art. 16 al. 2 let. b RIEEU). Les entreprises de vidange qui satisfont à ces conditions s'annoncent au département, qui tient une liste à jour (art. 16 al. 3 RIEEU). Pour définir la notion de "camion vidangeur aménagé conformément à la législation en vigueur" au sens de l'art. 16 al. 2 let. b RIEEU, le Tribunal cantonal s'est référé à l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41). L'art. 11 al. 2 OETV distingue les genres de voitures automobiles de transports. Les "camions" y sont définis à la lettre f comme étant des voitures automobiles lourdes affectées au transport de choses (catégorie N2 ou N3), soit des véhicules dont le poids garanti est supérieur à 3,5 tonnes, respectivement dont le poids garanti est supérieur à 12 tonnes (cf. art. 12 al. 1 let. e et f OETV). L'autorité précédente a en outre repris l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur les entreprises de transport par route (LEnTR; RS 744.10). Cette disposition précise que l'activité d'une entreprise de transport de marchandises par route - soit l'activité consistant à transporter des marchandises à titre professionnel au moyen de camions, de véhicules articulés ou de combinaisons de véhicules dont le poids total inscrit dans le permis de circulation dépasse 3,5 tonnes (art. 2 let. b LEnTR) - est subordonnée à l'octroi d'une licence d'entreprise de transport par route (cf. OTVM). Se fondant sur ces dispositions, le Tribunal cantonal a confirmé la décision de la DGE refusant à la recourante le statut d'entreprise spécialisée dans la vidange de séparateurs de graisses et d'hydrocarbures. Cette dernière ne remplissait pas certaines des conditions prescrites par le RIEEU: elle n'était ni au bénéfice d'une licence de transporteur au sens de l'OTVM, requise pour le transport de marchandises au moyen de véhicules de plus de 3,5 tonnes, ni ne disposait d'un véhicule conforme à la législation en vigueur, dès lors que le poids du véhicule qu'elle utilisait pour les vidanges était inférieur à 3,5 tonnes.

E. 5.3

Ces conditions imposées à la recourante, respectivement l'interprétation que font les autorités précédentes du RIEEU, ne sauraient toutefois se déduire de la LEaux, en particulier des art. 3 et 6 LEaux . Avec l'OFEV, on ne distingue en effet pas en quoi la dimension du véhicule utilisé par la recourante pour effectuer les vidanges de séparateurs de graisses et d'hydrocarbures présenterait un risque d'atteintes nuisibles aux eaux au sens de ces dispositions. L'autorité précédente soutient que la protection des eaux commanderait que chaque société habilitée à la vidange puisse répondre en tout temps à des demandes nécessitant un tonnage supérieur à 3,5 tonnes; elle affirme qu'en l'absence d'une telle condition, "cela reviendrait à empêcher tous les séparateurs de plus grande importance d'être vidangés, aucune entreprise ne possédant un camion d'un tonnage suffisant pour ce

faire". Outre que cette dernière situation relève d'une pure hypothèse qui ne repose sur aucun élément concret, la recourante n'est pas une société qui assure un service public. De plus, l'arrêt entrepris relève que ce genre de vidange (de plus de 3,5 tonnes) représente environ 20% des établissements publics. C'est donc qu'il existe un marché dans ce secteur où des vidanges de plus grande importance doivent être réalisées et, partant, qu'il existe un intérêt pour les entreprises à répondre à de telles demandes, respectivement à disposer de camions d'une contenance supérieure à 3,5 tonnes. Au demeurant, on ne voit pas qu'une vidange nécessitant un tonnage supérieur à 3,5 tonnes et qui serait effectuée en plusieurs étapes mettrait concrètement en danger l'environnement. Au contraire, l'OFEV a indiqué sur ce point qu'en matière de gestion des risques, "plus le volume de produit est petit, moins le risque pour l'environnement est grand". L'OFEV cite également l'art. 12 al. 2 LEaux sur lequel pourraient se fonder les autorités précédentes. Selon cette disposition, lorsque les eaux usées ne se prêtent pas à l'épuration dans une station centrale, l'autorité cantonale prescrit un mode d'élimination approprié. Le choix doit se porter sur une élimination ne portant pas atteinte à l'environnement (STUTZ/KEHRLI, in Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, 2016, no 46 ad art. 12 LEaux). Sur ce point, le service cantonal de la protection des eaux est certes compétent pour déterminer les mesures nécessaires et dispose d'un pouvoir d'appréciation considérable (cf. STUTZ/KEHRLI, op. cit., nos 51, 56 et 72 ad art. 12 LEaux). Toutefois, les mesures prises doivent être aptes à atteindre le but d'intérêt public visé par la LEaux. Or, le Tribunal cantonal n'indique pas et on ne distingue pas pour quels motifs la contenance - inférieure à 3,5 tonnes - du véhicule utilisé par la recourante et la conséquence qui en résulte pour cette dernière, savoir qu'elle n'est pas au bénéfice d'une licence de transporteur, ne permettraient pas l'acheminement des liquides vidangés vers un centre destiné à les éliminer d'une manière respectueuse de l'environnement. En effet, le véhicule en question respecte, selon l'OFEV, toutes les spécificités techniques à ce mode de transport. Les exigences auxquelles la recourante est astreinte par les autorités précédentes ne trouvent donc pas non plus de fondement à l'art. 12 al. 2 LEaux . Enfin, ces conditions imposées à la recourante ne peuvent pas se déduire de l'art. 22 al. 3 LEaux . Cette disposition pose certes des contraintes quant à l'équipement et aux qualifications professionnelles des entreprises spécialisées chargées de la vidange. Or, sur ce point, l'OFEV précise que les véhicules de la recourante - le second ayant été commandé en cours de procédure - semblent respecter l'état de la technique en matière de vidange. Selon cet office, ces véhicules paraissent aptes à remplir leur fonction et partant à permettre au propriétaire des installations (par exemple aux restaurateurs) de respecter par l'intermédiaire de la recourante les exigences fixées à l'art. 22 al. 3 LEaux . Les autorités précédentes ne prétendent pas le contraire, ni que la recourante, en particulier son associé gérant, ne disposerait pas des compétences suffisantes en matière de vidange. Elles ne se réfèrent à aucune norme définie par l'industrie qui prescrirait une exigence de taille s'agissant des véhicules détenus par les entreprises de vidange. Comme l'a relevé l'OFEV, si les véhicules utilisés par la recourante présentaient réellement un risque pour les eaux, les autorités précédentes auraient exclu que cette dernière les conserve pour l'activité litigieuse. Dans ces circonstances, imposer une telle condition de taille pour les véhicules de vidange va au-delà du respect de l'état de la technique prescrit par l'art. 22 al. 3 LEaux . Quant à la condition de disposer d'une licence de transporteur, elle n'est pas non plus justifiée, dans la mesure où un tel document est exigé uniquement pour le transport de marchandises au moyen de camions de plus de 3,5 tonnes (cf. art. 2 let. b et 3 al. 1 LEnTR).

E. 5.4

En définitive, faire dépendre le droit d'obtenir le statut d'entreprise spécialisée pour effectuer des vidanges de séparateurs de graisses et d'hydrocarbures, des conditions de disposer d'au moins un camion vidangeur de plus de 3,5 tonnes et d'être au bénéfice d'une licence de transporteur, porte atteinte au principe de la primauté du droit fédéral; ces exigences cantonales ne contribuent en effet pas à rendre plus efficace la législation fédérale exhaustive dans ce domaine, dans la mesure où elles posent des conditions supplémentaires qui ne garantissent pas une meilleure protection des eaux, voire conduisent à un risque accru en cas d'accident.

E. 6

Il en découle que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La recourante a commandé en cours de procédure un second véhicule de la marque Ford Ranger pour exercer son activité de vidange; celui-ci ne dépasse pas non plus le poids de 3,5 tonnes. Même si le Tribunal cantonal n'exclut pas que ce véhicule ainsi que le premier acquis par la recourante de la marque Land-Rover Defender respectent l'état de la technique en matière de vidange, il ne donne pas davantage de précisions quant à leurs caractéristiques techniques. En conséquence, il se justifie de lui renvoyer la cause (cf. art. 107 al. 2 LTF), afin qu'il procède, avant de délivrer l'autorisation requise, à un examen d'ensemble des véhicules en question; il vérifiera si les conditions relatives à la sécurité sont remplies, en particulier si leur équipement respecte l'état de la technique en matière de vidange (cf. art. 22 al. 3 LEaux). Vu le sort du recours, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs relatifs à la violation du droit communautaire, du principe de proportionnalité et de la liberté économique soulevés par la recourante qui deviennent sans objet.

E. 7

Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours, d'annuler l'arrêt entrepris et de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La recourante, qui a procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge du canton de Vaud (art. 68 al. 1 LTF). Il n'est en revanche pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF).

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