

# VD\_OMNI AC.1999.0120 vom 1. Dezember 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-12-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1999.0120](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0120)

FR: VD\_OMNI AC.1999.0120 du 1 décembre 1999

IT: VD\_OMNI AC.1999.0120 del 1 dicembre 1999

## Regeste

WEHRLI et crts c/ Lausanne et Hadrian SA | Compétente pour appliquer la législation sur la protection de l'environnement en délivrant le permis de construire un poste collecteur de déchets (8 conteneurs dont 4 publics), la commune a choisi un emplacement et un type de construction dont les recourants n'ont pas démontré qu'il serait erroné ou disproportionné. Mais l'horaire d'exploitation devrait être fixé dans la décision elle-même. Annulation et renvoi.

## Erwägungen

### E. 5

LATC est le pendant de l'art. 57 al. 4 concernant la mise à l'enquête publique des plans d'affectation (BGC janvier 1998, p. 7227 et 7221, où l'on peut lire que "Par observation ou opposition collective, il faut entendre une intervention signée par plusieurs personnes mais dont le contenu est identique et ne comporte que quelques adjonctions qui le complète"). Ces deux dispositions ont été adoptées sans discussion lors des débats (BGC précité p. 7349, 7394, 7921 et 7934). 2. En l'absence d'une règle comme celle de l'art. 109 al. 5 LATC, le tribunal administratif avait déjà jugé que l'autorité qui est confrontée à un acte émanant de plusieurs personnes ne peut pas choisir l'une d'elles pour en faire le destinataire exclusif de ses communications: il faudrait pour cela qu'on puisse déduire de l'acte commun la volonté de l'ensemble de ceux qui agissent conjointement de confier un pouvoir de représentation à un seul d'entre eux ou éventuellement de faire éllection de domicile chez ce dernier. Une telle solution pourrait sans doute être admise dans le cadre d'un recours collectif où ne figurerait qu'une seule adresse pour l'ensemble des recourants, mais tel n'était pas le cas dans l'affaire jugée par le tribunal administratif (arrêt de la section des recours RE 93/0037 du 27 août 1993) ni dans la présente cause où l'opposition mentionnait chacun des opposants avec sa propre adresse: il en résulte en principe que l'autorité intimée devait soit adresser ses communications à chacun des opposants, soit exiger une procuration pour s'assurer de l'existence d'un rapport de représentation. C'est pour parer aux difficultés que cette situation peut engendrer pour les autorités que certaines dispositions procédurales prévoient la possibilité pour l'autorité d'exiger de ceux qui procèdent ensemble la nomination d'un représentant commun. Tel est pas exemple le cas de l'art. 11a de la loi fédérale sur le procédure administrative. On observera cependant que la solution des art. 57 al. 4 et 109 al. 5 LATC est nettement plus incisive que celle de l'art. 11a LPA : alors que selon cette dernière, l'autorité doit impartir aux intéressés un délai suffisant pour la désignation de leur représentant, avant qu'à défaut, un représentant ne leur soit désigné d'office, la LATC prévoit d'emblée, sans interpellation des intéressés, que l'autorité peut adresser ses communications au premier d'entre les signataires s'ils n'ont pas eux-mêmes désigné un représentant. Il n'y a cependant pas lieu, pour les motifs qui suivent, de se livrer à de plus amples considérations sur cette situation. 3. Pour la

commune intimée, le nouvel art. 109 al. 5 LATC venait d'entrer en vigueur lorsque la communication municipale du 8 avril 1999 a été adressée à dame Porchet. Celle-ci, en tant que première signataire de l'opposition collective, aurait qualité pour la recevoir seule au nom et pour compte de tous les opposants signataires. a) S'agissant de la date d'entrée en vigueur de la loi du 4 février 1998, on observera au passage qu'il n'est pas toujours aisé de déterminer la date exacte d'entrée en vigueur d'un acte qui a été promulgué dans les formes utilisées en l'espèce La loi cantonale du 28 novembre 1922 sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés (RSV 1.3) prévoit ce qui suit: "Article premier. - Les lois, décrets, arrêtés et tous autres actes publics émanant du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat sont exécutoires le même jour dans tout le canton, en vertu de la promulgation ordonnée par le Conseil d'Etat. Art. 3. - Le jour où la loi devient exécutoire est indiqué, dans l'ordre d'impression et de publication, en ces termes: «Le Conseil d'Etat ordonne l'impression et la publication de la présente loi, pour être exécutée dans tout son contenu dès et y compris le... (indication du jour, du mois et de l'année).»" Art. 4. - La promulgation de la loi résulte: a) de la publication dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud; b) si, à raison de son étendue, la loi ne peut être publiée dans la Feuille des avis officiels, du dépôt au greffe municipal de chaque commune d'un exemplaire de la loi et de l'avis de ce dépôt publié dans la Feuille des avis officiels; c) éventuellement de la publication au son du tambour ou de l'affichage au pilier public. La formule prévue à l'art. 3 de cette loi a le mérite de la clarté mais en l'espèce, elle n'a pas été respectée: après la publication de cette loi dans la FAO du 17 février 1998 (avec indication du délai référendaire), le Conseil d'Etat a décidé, dans un arrêté du 1er avril 1998, que la loi du 4 février 1998 modifiant la LATC entre "immédiatement" en vigueur, mais cet arrêté n'a été publié que dans la FAO du mardi 7 avril 1998. Dans un tel cas, il est arrivé au tribunal de considérer comme déterminant la date de l'arrêté du Conseil d'Etat (AC 98/0097 du 30 septembre 1998, RDAF 1999 I p. 219, au sujet précisément de la nouvelle du 4 février 1998 modifiant la LATC). Cependant, il est probablement plus conforme à la loi du 28 novembre 1922 de considérer que l'entrée en vigueur ne peut intervenir que le lendemain de la publication dans la FAO. En effet, si l'on fait abstraction - pour cause de désuétude - de la promulgation qui interviendrait "au son du tambour" (art. 4 lit. c) et du cas des actes qui ne se prêtent pas à la publication (art. 4 lit. b de la loi du 28 novembre 1922), on peut déduire des art. 1 et 4 lit. a de la loi du 28 novembre 1922 que la promulgation nécessite une publication dans la FAO. L'entrée en vigueur est exclue avant l'échéance du délai référendaire (art. 28 Cst VD). Elle ne peut intervenir qu'au lendemain de la publication de l'arrêté promulgatoire car on ne voit pas ce qui pourrait justifier une entrée en vigueur rétroactive (voir dans ce sens l'arrêt PS 98/0017 du 6 octobre 1999, consid. 3 in fine, au sujet de l'art. 20 du règlement du 25 juin 1997 d'application de la loi du 25 septembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs - REAC). Si l'on s'en tient à cette dernière interprétation de la loi du 28 novembre 1922, la nouvelle du 4 février 1998 modifiant la LATC est entrée en vigueur le 8 avril 1998, soit le jour même de l'envoi de la communication municipale à la première signataire de l'opposition. Entré en vigueur et appliqué en l'espèce, l'art. 109 al. 5 LATC aurait pour conséquence qu'à défaut de représentant commun désigné par les opposants, "le premier signataire le remplace", ce qui permettait à l'autorité intimée d'adresser à Lucette Porchet, premier signataire (aussi bien dans l'entête que dans les signatures finales) une communication censée opposable aux autres signataires de l'opposition. b) Il faut cependant examiner si l'art. 109 al. 5 est opposable aux recourants alors même que l'enquête et l'opposition formulée le 27 novembre 1997 sont

antérieures à son entrée en vigueur, le 8 avril 1998. L'application immédiate des nouvelles règles procédurales qui entrent en vigueur au cours d'une procédure fait l'objet d'une jurisprudence nuancée (voir le vaste panorama qu'en brosse, dans STE 1998 B 100 No 8, un arrêt en matière fiscale du Tribunal fédéral du 30 septembre 1997 citant notamment les ATF 79 I 84, 115 II 97, 111 V 46, 115 II 30, 110 V 330, 112 V 356, 118 Ib 145, 112 V 356, etc.). On s'en tiendra en l'espèce au principe de la bonne foi (tel qu'il prévaut en cas de changement de jurisprudence, voir par exemple RDAF 1986 p. 485 citant un arrêt du Tribunal fédéral du 26 mars 1996, 1P.570/1995) dont on déduira en l'espèce que le nouvel art. 109 al. 5 LTAC ne pourrait être appliqué aux recourants que si l'on pouvait admettre qu'informés à temps, les justiciables auraient pu agir de telle sorte que leur démarche fût recevable. Or en l'espèce, l'opposition en cause a été déposée le 27 novembre 1997, soit avant l'entrée en vigueur de l'art. 109 al. 5 LTAC. A cette époque, les opposants n'avaient aucune raison de prendre des mesures pour garantir que la décision municipale leur parvienne effectivement. Ils ne pouvaient de bonne foi pas s'attendre à ce que l'autorité adresse ses communications à un seul d'entre eux, sans même qu'ils lui aient conféré des pouvoirs à cet effet. On ne saurait non plus exiger que les opposants, alors que leur opposition était déposée depuis plusieurs mois, prennent des mesures pour se prémunir contre les effets d'une modification légale dont l'entrée en vigueur n'était même pas prévisible à l'époque (les débats du Grand Conseil sur la nouvelle du 4 février 1998 remontent en effet au mois de janvier de cette année là). On ajoutera, même si c'est un peu théorique, que même si l'on devait aller jusqu'à considérer que les recourants auraient dû prendre des mesures pour sauvegarder leurs droits dès l'entrée en vigueur de la nouvelle du 4 février 1998 - censée permettre une notification à un seul d'entre eux - ils se seraient trouvés dans l'impossibilité de réagir à temps puisque la notification contestée a été expédiée le jour même où la nouvelle loi entrait en vigueur. Pour le surplus, on retiendra qu'il n'est pas démontré que les opposants auraient eu connaissance de la communication adressée à la première d'entre eux ni que, ayant appris l'existence de cette communication et sa teneur, ils auraient tardé à prendre des mesures pour la contester. Dans ces conditions, on retiendra que la communication du 8 avril 1998 n'est pas opposable aux recourants et qu'en conséquence, ceux-ci pouvaient encore recourir dans le délai légal à la suite de la communication intervenue à leur requête le 15 juillet 1999. On observera d'ailleurs que la direction des travaux elle-même ne semble pas avoir eu de doute sur ce point puisqu'elle a indiqué la voie du recours au Tribunal administratif dans sa communication du 15 juillet 1999. 3.

Sur le fond de la cause, il n'est pas contesté qu'un poste fixe de collecte des déchets tel que celui qui fait l'objet de la présente cause peut provoquer des inconvénients tels que des odeurs, une augmentation du trafic induit par les usagers venant déposer des déchets, et du bruit, surtout pour ce qui concerne la collecte de verre. Il n'est plus temps de discuter la question de savoir si le poste fixe de collecte de déchets litigieux tombe sous le coup de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. En effet, si le Tribunal fédéral a pu considérer comme une atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE le bruit des enfants jouant à l'extérieur, et comme une installation fixe au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB la place de jeux où ils jouent (ATF 123 II 74), il ne fait pas de doute que cela vaut aussi pour le groupe de conteneurs litigieux. Il s'agit donc d'une installation soumise au principe de prévention que l'art. 11 LPE énonce en ces termes: 1 Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). 2 Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique

et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. 3 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 incommodantes. L'art. 12 al. 1 LPE exige en outre que l'installation litigieuse soit soumise, en vue d'en limiter les émissions, à des prescriptions en matière de construction ou d'exploitation. 4.

La décision attaquée ayant été rendue par la municipalité, on peut se demander si celle-ci est bien la seule autorité compétente pour appliquer - sans aucune intervention d'un service cantonal - le droit de la protection de l'environnement.

a) En plus de l'exigence d'un permis de construire entrant dans la compétence de la municipalité, l'art. 120 LATC soumet certains ouvrages à une autorisation cantonale. Il a la teneur suivante: "Autorisations spéciales Champ d'application - Art. 120.

Indépendamment des dispositions qui précèdent, ne peuvent, sans autorisation spéciale, être construits, reconstruits, agrandis, transformés ou modifiés dans leur destination : a) les constructions hors des zones à bâtir ; b) les constructions et les ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre les dangers d'incendie et d'explosion ainsi que contre les dommages causés par les forces de la nature ; c) les constructions, les ouvrages, les entreprises et les installations, publiques ou privées, présentant un intérêt général ou susceptibles de porter préjudice à l'environnement ou créant un danger ou un risque inhérent à leur présence ou à leur exploitation, faisant l'objet d'une liste annexée au règlement cantonal ; cette liste, partie intégrante de ce dernier, indique le département qui a la compétence d'accorder ou de refuser l'autorisation exigée ; d) les constructions, les ouvrages, les installations et les équipements soumis à autorisation ou qui doivent être approuvés selon des dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales."

b) La question de savoir si une autorisation cantonale était nécessaire est déterminante pour ce qui concerne la compétence d'appliquer les règles de la LPE. En effet, l'art. 2 al. 2 du règlement du 8 novembre 1989 d'application de la LPE (RSV 6.8.A) prévoit que s'il y a lieu à autorisation spéciale (cantonale) au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions, l'autorité compétente pour appliquer la législation sur la protection de l'environnement est le département désigné par cette législation. Dans un tel cas, c'est l'autorité cantonale qui doit appliquer le principe de prévention et fixer si nécessaire des prescriptions d'exploitation selon les art. 11 et 12 LPE. Il faut donc examiner si une autorisation cantonale était requise en l'espèce. c)

L'art. 22 de la loi cantonale du 13 décembre 1989 sur la gestion des déchets (LGD) prévoit ce qui suit: "Construction des installations Autorisation de construire - Art. 22. L'autorisation de construire une installation de traitement ou de stockage des déchets est régie par la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions. Une autorisation spéciale du département est requise." Constituant l'un des cas d'autorisation cantonale visés par l'art. 120 lit. d LATC, l'art. 22 LGD prévoit ainsi une autorisation cantonale pour les installations de traitement ou de stockage des déchets. Cependant, il ne s'applique pas en l'espèce car l'installation ne sert manifestement pas au traitement des déchets. En outre, on ne saurait parler de stockage pour un poste collecteur d'où les déchets sont évacués deux fois par semaine. L'installation litigieuse n'est donc pas soumise à autorisation en vertu l'art. 22 LGD. d)

Outre les cas où l'autorisation cantonale est exigée par les " dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales" (lit. d), l'art. 120 LATC prévoit qu'une autorisation cantonale est exigée pour les ouvrages désignés par sa lettre c, à savoir les "les constructions, les ouvrages, les entreprises et les installations, publiques ou privées, présentant un intérêt général ou susceptibles de porter préjudice à l'environnement

ou créant un danger ou un risque inhérent à leur présence ou à leur exploitation". L'art. 120 lit. c LATC se réfère à l'énumération que contient l'annexe II du RATC où l'on trouve, dans la catégorie "ouvrages particuliers", la rubrique suivante: "Traitement des déchets (toutes installations servant à la collecte, au transport, au tri, au conditionnement, au recyclage, à la valorisation ou au traitement des déchets, notamment déchetteries, centres de regroupement, de pré-traitement et de traitement des déchets spéciaux, installation de compostage, d'incinération (notamment de déchets urbains, déchets spéciaux, déchets de bois, de papier, d'huile usées, etc.)" A prendre à la lettre l'annexe II du RATC, l'installation litigieuse pourrait être considéré comme une installation servant à la collecte des déchets: le projet litigieux serait donc soumis à une autorisation cantonale délivrée par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (ce département n'existe plus depuis la réorganisation d'avril 1998; la protection de l'environnement et la lutte contre les nuisances relèvent désormais du Département de la sécurité et de l'environnement selon l'art. 5 du règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration, RSV 1.5). Toutefois, on peut se demander si la rubrique citée ci-dessus de l'annexe II du RATC a réellement une portée propre par rapport à l'art. 22 LGD (qui n'est pas applicable à l'installation litigieuse comme on l'a vu). On observe en effet que dans sa teneur actuelle, la liste de l'annexe II RATC incorpore nombre d'objets pour lesquels une autorisation cantonale est déjà requise non pas en vertu de l'art. 120 lit. c LATC, mais en vertu de l'art. 120 lit. a LATC (construction hors des zones à bâtir) ou de l'art. 120 lit. b (protection contre l'incendie ou les explosions) ou encore de l'art. 120 lit. d LATC (législation fédérale ou cantonale). On peut laisser la question ouverte car dans la présente cause, on peut se contenter de constater qu'à la lettre de l'annexe II RATC, on pourrait considérer comme une "installation servant à la collecte de déchets" le simple dépôt de quelques sacs à ordures sur le trottoir. Tel ne peut pas être le sens de l'annexe II au RATC, qui a pour but de délimiter les compétences de l'autorité cantonale. Cette délimitation de compétences postule une installation d'une certaine importance. Il n'appartient pas au Tribunal administratif de fixer dans l'abstrait la limite de l'importance requise. On se contentera en l'espèce de juger que lorsqu'il s'agit de statuer sur une installation "de première collecte" (selon l'expression de l'un des représentants de la commune) comportant comme en l'espèce quatre conteneurs destinés à un immeuble privé et quatre autres destinés au public, on se trouve en présence d'un objet d'importance trop limitée pour que soit requise une autorisation de l'autorité cantonale. On retiendra donc que l'autorité compétente pour appliquer la législation sur la protection de l'environnement était bien, en l'espèce, l'autorité communale. 5.

Sur le fond, les recourants critiquent l'autorisation délivrée sur la plan esthétique ainsi que du point de vue des immissions, en exposant notamment que d'autres emplacements auraient été préférables. a) Du point de vue esthétique, les recourants font valoir que la pergola prévue ne leur serait d'aucune aide parce que l'installation demeurerait ouverte du côté qui fait face à leur bâtiment. Le tribunal observe au passage qu'on peut sérieusement hésiter à qualifier de décision administrative susceptible d'entrer en force la clause du permis de construire désignée comme une "charge" selon laquelle "il y aura lieu de tout mettre en oeuvre pour rendre cet aménagement plus plaisant". On renoncera toutefois à élucider cette question plus avant, en l'absence de conclusions tendant à l'annulation de la décision pour ce motif : les recourants paraissent au clair sur l'aménagement prévu. Ils le jugent insuffisant mais sur ce point, on retiendra que la pergola prévue améliore, quoiqu'ils en disent, l'aspect de l'installation depuis les étages de leur bâtiment, et que pour le surplus, il ne paraît guère possible de fermer l'installation du côté de la route sans compliquer

exagérément son exploitation. b) Pour ce qui concerne les nuisances de l'installation, dont l'autorité communale ne conteste pas l'existence sur le principe, on retiendra que lors de l'audience et durant l'inspection locale, l'autorité communale a exposé la nécessité de créer un poste collecteur pour desservir les immeubles locatifs avoisinants (dont ceux des recourants) que leur configuration ne permettrait pas d'équiper de conteneurs privés conformément à ce qu'exige l'art. 19 al. 3 du règlement communal sur la gestion des déchets du 25 avril 1996. L'autorité communale a exposé de bons motifs de ne pas installer les conteneurs à proximité du préau d'école de la parcelle 4885 pour éviter que les camions n'y doivent entrer en marche arrière et mettent les enfants en danger. L'emplacement utilisé comme terrasse du restaurant dans l'angle formé par le chemin du Reposoir et l'avenue de Cour n'entre pas en considération, ni d'ailleurs l'étroite bande de terrain située au pied de la façade nord-ouest de l'immeuble de Hadrian SA, en raison des fenêtres situées sur cette façade. L'instruction orale, à laquelle il est vrai que les recourants n'ont pas participé, n'a fait apparaître aucun élément dont on puisse déduire que l'appréciation de l'autorité communale quant au choix de l'emplacement de l'installation litigieuse serait entachée d'erreur ou violerait le principe de la proportionnalité. Pour ce qui concerne les nuisances, l'expérience générale de la vie permet d'affirmer que le déversement de bouteilles vides dans un conteneur ouvert est effectivement une opération bruyante. Comme l'observait le représentant du service constructeur, l'utilisation de conteneurs en matière plastique permet de limiter ce bruit dans une certaine mesure, même s'il est certain que la manière dont les usagers procèdent au déversement peut influencer grandement le niveau sonore produit. Les recourants n'ont pas fait valoir de moyens dont on pourrait déduire qu'il serait préférable d'utiliser des conteneurs fermés dans lesquels les bouteilles vides ne pourraient être introduites que l'une après l'autre, ce qui prolongerait d'ailleurs la durée du déversement. Cela étant, on ne doit pas perdre de vue que la limitation préventive des nuisances nécessite en principe des prescriptions d'exploitation consistant dans la fixation d'un horaire. On observe d'ailleurs que pour les nuisances sonores pour lesquelles l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) prévoit des valeurs limites, des niveaux différents sont fixés pour le jour et pour la nuit. L'autorité communale ne conteste pas qu'un horaire d'exploitation doit être fixé et elle y a fait allusion à plusieurs reprises durant l'instruction. On cherche cependant en vain dans le dossier la formulation concrète de telles prescriptions d'exploitation. Même le plan du 8 août 1999 se borne à signaler l'existence d'un panneau "signalétique assainissement". Or l'horaire d'exploitation, dont on peut imaginer qu'il sera indiqué sur ce panneau, constitue un élément essentiel de la limitation préventive des nuisances. Il devrait donc figurer clairement dans le permis de construire. L'absence de toute indication à cet égard est d'ailleurs d'autant plus incompréhensible que le permis de construire fourmille de détails et va jusqu'à fixer au centimètre près la dimension des pavés qui devront border l'installation. En tant que le permis de construire a valeur de décision d'application de la législation sur la protection de l'environnement, il doit obligatoirement fixer l'horaire d'exploitation. Incomplète sur un point essentiel, la décision attaquée doit être annulée et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle rende une nouvelle décision. En effet, il n'appartient pas au Tribunal administratif de substituer son appréciation à celle de la commune sur la question de l'horaire d'exploitation du poste collecteur litigieux.

6. Vu ce qui précède, le recours est partiellement admis, aux frais partagés des recourants et de la commune, ce qui justifie également que les dépens soient compensés.

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