

## **VD\_OMNI AC.2007.0095 vom 17. Juli 2008**

VD Tribunal cantonal, 2008-07-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2007.0095](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0095)

FR: VD\_OMNI AC.2007.0095 du 17 juillet 2008

IT: VD\_OMNI AC.2007.0095 del 17 luglio 2008

### **Regeste**

LUDE/Département de la sécurité et de l'environnement, Municipalité de Nyon, Service des eaux, sols et assainissement, Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments, Service de l'emploi | Respectent le principe de la proportionnalité le retrait des autorisations d'exploiter et l'ordre de fermeture d'une entreprise de commerce de véhicules automobiles accidentés. Depuis 1981, les nombreux et répétés constats d'irrégularités, dénonciations pénales, ordres d'assainissement et mesures entreprises n'ont pas permis une exploitation conforme aux conditions posées par les autorités compétentes. Bien qu'"ultima ratio" portant atteinte à la liberté économique du recourant, la protection des eaux et plus largement celle de l'environnement, la santé des travailleurs ainsi que la sécurité des hommes du Service de défense incendie en cas de sinistre priment.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

#### **E. 2**

a) Le recourant se prévaut de la violation du droit d'être entendu dans la mesure où la décision attaquée serait insuffisamment motivée et où il n'aurait pas été entendu au préalable par l'autorité intimée. b) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle expressément consacrée par l'art. 29 al. 2 Cst. Il confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à donner à la personne touchée les moyens d'apprécier la portée du prononcé et de le contester efficacement, s'il y a lieu, devant une instance supérieure. Elle tend aussi à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue, par là, à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépend de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée ( ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109; voir aussi ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102 ; 125 II 369 consid. 2c p. 372 ; 124 II 146 consid. 2a p. 149). L'autorité n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties; elle n'est pas davantage astreinte à statuer séparément sur chacune des conclusions qui lui sont présentées. Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient ( ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17 ; 125 II 369 consid. 2c p. 372 ; 124 II 146 consid. 2a p. 149 ; 124 V 180 consid. 1a p. 181 et les arrêts cités). La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit

pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). c) En l'espèce, l'autorité intimée s'est certes bornée à invoquer "une aggravation de la situation" en se référant à de "nombreuses demandes et sommations de mise en conformité" ainsi que deux récents constats, sans en répéter les contenus. Toutefois, les motifs de cette décision sont aisément compréhensifs à la lecture de son dispositif, qui a trait à l'assainissement du site et à sa fermeture. Ce dispositif renvoie expressément à deux précédentes décisions du chef du Département de la sécurité et de l'environnement (3 décembre 2002 et 2 mai 2005), dont le recourant connaissait la teneur. D'ailleurs, ces deux décisions ne sont pas isolées, elles faisaient suite à de nombreux constats d'irrégularités, à plusieurs dénonciations pénales et à de répétés ordres d'assainissement. La dernière décision du SESA du 11 octobre 2006 fixant un ultime délai d'assainissement a été suivie de deux visites des lieux le 19 décembre 2006 et le 16 février 2007, qui ont révélé que la situation au lieu de s'améliorer empirait. Le contexte perpétuellement conflictuel dans lequel le recourant dirige son entreprise ne laisse place à aucun doute. Dans ces conditions, à réception de la décision litigieuse, le recourant savait d'ores et déjà pourquoi la fermeture de son entreprise a été ordonnée. Or, l'absence de ces motifs dans la décision ne constitue en elle-même pas une violation du droit d'être entendu s'ils sont connus du destinataire (ATF 108 Ia 264, consid. 7; Kneubühler, Die Begründungspflicht, 1998, p. 30). Enfin, on relèvera que, dans le cadre de la présente procédure, l'autorité intimée a précisé de manière détaillée dans sa réponse au recours quelles étaient les dispositions réglementaires et sur quelles décisions antérieures elle s'appuyait. Quant à la seconde violation du droit d'être entendu soulevée, outre qu'il n'est pas précisé quels moyens le recourant entendait faire valoir à ce stade, il n'apparaît de toute façon pas fondé. En effet, cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505/506). Au vu des nombreuses preuves au dossier des irrégularités constatées par plusieurs autorités et institutions différentes, ainsi que la fréquence, si ce n'est la constance, de ces irrégularités, on voit mal quels éléments le recourant pouvait invoquer pour changer l'avis de l'autorité intimée. Au demeurant, le recourant lui-même ne conteste pas ces manquements, mais tout au plus soutient-il qu'à la rédaction de son mémoire de recours, les mesures d'assainissement requises auraient été réalisées. Or, la Cour de céans a pu constater lors de l'inspection locale du 2 juillet 2007 que tel n'était pas le cas. Dès lors, ce grief doit également être écarté.

### **E. 3**

Le recourant exploite son entreprise d'auto-démolition depuis 1977, bénéficiant d'une autorisation délivrée par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports en application de l'arrêté du Conseil d'Etat du 10 mai 1974 concernant l'élimination des véhicules hors d'usage et des objets métalliques encombrants, arrêté érigé le 9 juin 1989 en règlement sur l'élimination des véhicules automobiles hors d'usage et autres objets métalliques encombrants. Sous ce régime, une nouvelle autorisation

d'exploitation a été octroyée au recourant le 5 février 1990. Le règlement précité a été abrogé par le règlement du 3 décembre 1993 d'application de la loi sur la gestion des déchets du 13 décembre 1989 (LGD; RSV 814.11), dont la haute surveillance relevait de la compétence du même département (art. 6 LGD). Cette compétence est restée inchangée avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 de la nouvelle LGD, adoptée le 5 septembre 2006. Dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale, la loi du 17 juin 1997 modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat et, plus particulièrement, le règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration (RdÉA; RSV 172.215.1) ont attribué notamment les domaines des eaux, de la protection de l'environnement et de l'énergie au Département de la sécurité et de l'environnement (art. 5 RdÉA). Le nouveau RdÉA du 1<sup>er</sup> juillet 2007 n'apporte aucun changement sur ce point. Il en découle que le Département de la sécurité et de l'environnement a succédé au Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports dans le domaine de la gestion des déchets. Dans la mesure où les décisions rendues par ce dernier sont révoquées par une autorité qui a été régulièrement désignée pour lui succéder, qui plus est de même rang, il n'y a aucune irrégularité de nature formelle. Au demeurant, ces autorisations parvenaient de toute façon à échéance puisque de nouvelles réglementations dans le domaine des déchets ont été récemment adoptées.

#### **E. 4**

L'art. 24 al. 1 LGD prévoit que toute installation d'élimination des déchets d'une capacité supérieure à 1'000 tonnes par an ou toute installation d'élimination des déchets susceptible de présenter un risque pour l'environnement est soumise à autorisation d'exploiter. Les installations en service disposant d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la loi pour obtenir l'autorisation requise (art. 24 al. 3 LGD), ce point n'est dès lors pas litigieux. La nouvelle ordonnance fédérale du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets pour les pneus usagés, les véhicules hors d'usage et la ferraille mélangée (OMoD; RS 814.610) prévoit que toute entreprise d'élimination qui réceptionne des déchets spéciaux ou d'autres déchets soumis à contrôle doit disposer, pour chacun de ses sites d'exploitation, d'une autorisation de l'autorité cantonale concernée (art. 8 al. 1). Par entreprise d'élimination, on entend toute entreprise qui réceptionne des déchets pour les éliminer ainsi que tout poste de collecte géré par le canton, par la commune ou par un particulier qu'ils ont mandaté (art. 3 al. 2 OMoD). L'autorisation est octroyée s'il ressort de la demande que l'entreprise d'élimination est en mesure d'éliminer les déchets de manière respectueuse de l'environnement (art. 10 OMoD). On rappellera que le fait d'avoir été mis, voire plusieurs fois, au bénéfice d'une autorisation ne donne en aucune manière un droit au renouvellement de celle-ci si les conditions posées par la loi ne sont pas respectées (GE.2007.0185 du 27 décembre 2007, consid. 4). Conformément à l'art. 45 al. 3 OMoD, le SESA a informé le recourant qu'il devait déposer une demande d'autorisation jusqu'au 30 juin 2006, ce qu'il a fait le 20 mai 2006. Cet article dispose en outre que les entreprises d'élimination déjà établies lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance peuvent continuer à réceptionner ces déchets sans autorisation jusqu'au 31 décembre 2006 au plus tard. Bien que ce point ne soit pas l'objet du recours, on constate que le recourant ne bénéficie pas à ce jour d'une telle autorisation, l'autorité intimée expliquant qu'il ne remplit pas les conditions posées par l'OMoD; il poursuit donc actuellement son exploitation de manière illégale. Une telle situation, même si elle n'est pas déterminante dans la présente cause, plaide en faveur de la fermeture de l'entreprise Lude.

## E. 5

La décision du chef du Département de la sécurité et de l'environnement interdit notamment toute exploitation de l'entreprise, si ce n'est pour effectuer les opérations d'assainissement prévues dans les décisions des 3 décembre 2002 et 2 mai 2005. Ces opérations ont été ordonnées dans des décisions entrées en force, qui ne peuvent dès lors plus être contestées. D'ailleurs, le recourant ne prétend pas le contraire; il soutient que ces mesures ont été réalisées depuis lors, ce qui rendrait la décision attaquée caduque. Or, l'inspection locale a permis à la Cour de céans de constater que tel n'était pas le cas. Par exemple, un amas de pneus était dissimulé derrière le hangar sous des bâches en plastique au lieu d'être stocké dans les containers marins prévus à cet effet (il a été débarrassé par la suite), des carcasses de voitures étaient empilées par trois sur une rangée de 50 mètres, le chemin de sécurité exigé de 3 mètres au minimum autour du hangar variait entre 1 mètre et 2,5 mètres, l'allée centrale n'atteint pas 4 mètres sur toute sa longueur, le fond du hangar où se situe la halle de stockage était encombrée au point que le croisement entre deux personnes était impossible et qu'il fallait se contorsionner pour éviter des parties de pièces détachées qui débordaient sur le passage, l'espace prévu pour le démontage des véhicules n'était plus accessible. Il en découle que, contrairement à ce que soutient le recourant, la décision ne saurait être annulée pour ce motif. Reste à examiner si la fermeture de l'entreprise et le retrait des autorisations d'exploiter, sont conformes au principe de la proportionnalité.

## E. 6

a) Ce principe comporte traditionnellement trois aspects : d'abord le moyen choisi doit être propre à atteindre le but fixé (règle d'aptitude); deuxièmement, entre plusieurs moyens, on doit choisir celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés (règle de nécessité); enfin l'on doit mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (proportionnalité au sens étroit; sur tous ces points, voir notamment RDAF 1998 I 175, et les réf. cit.; ATF 125 I 474; AC.2005.0122 du 30 décembre 2005). b) Au préalable, il convient de déterminer quel est le but poursuivi par l'autorité intimée. Selon cette dernière, il s'agit d'écarter définitivement tout danger causé par les activités de l'entreprise Lude; pour sa part, le recourant soutient que c'est uniquement l'assainissement du site qui est visé. Par la décision attaquée, l'autorité intimée annule toutes les autorisations d'exploiter accordées par les autorités compétentes à l'époque, ordonne la fermeture de l'exploitation, interdit son accès au public et interdit la réception de véhicules, épaves, pièces et autres déchets. A l'évidence, elle entend mettre un terme aux dangers générés par les nombreuses irrégularités de l'entreprise du recourant, à l'inverse des décisions des 3 décembre 2002 et 2 mai 2005 où elle interdisait la poursuite de l'exploitation jusqu'à la régularisation de la situation. Les interdictions d'exploiter de ces deux décisions étaient provisoires, le temps d'assainir le site. En outre, le 11 octobre 2006, le SESA a par décision entrée en force imparti, en vain, un ultime délai au recourant pour assainir le site. Or, dans la décision attaquée, le retrait des autorisations et la fermeture ne sauraient prendre effet seulement en cas d'insoumission aux mesures d'assainissement indiquées. Ces dernières sont en fait des modalités d'exécution, les seules opérations encore autorisées, servant à écarter les dangers potentiels générés par l'entreprise Lude, jusqu'à la fermeture. Ce n'est donc plus la mise en conformité des lieux que cherche à obtenir l'autorité intimée, mais la suppression une fois pour toutes des risques que l'exploitation représente pour l'environnement, les entreprises voisines et les travailleurs. Pour cette raison, l'exécution des mesures d'assainissement demandées dans la

décision litigieuse ne saurait non plus rendre cette dernière sans objet. Au demeurant, le recourant doit satisfaire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux conditions de l'art. 8 OMoD pour bénéficier d'une autorisation, de sorte que l'exploitation ne peut être poursuivie que dans le respect de celles-ci. c) L'autorité intimée et les différents services concernés ont fait état maintes fois des graves irrégularités constatées dans l'entreprise du recourant et des divers dangers générés par celles-ci, notamment du risque de pollution des eaux en cas d'incendie et de l'atteinte à la santé des employés. La fermeture de l'entreprise Lude est assurément le moyen le plus efficace d'y mettre un terme. Il est indéniable que cette ultima ratio constitue l'atteinte la plus importante à la liberté économique du recourant, protégée par l'art. 27 de la Constitution fédérale, puisqu'elle le prive de sa source de revenu. Elle touche également les onze personnes que celui-ci emploie. Néanmoins, elle apparaît comme la seule mesure capable d'écarter les dangers liés à l'exploitation. En effet, il est patent, et non contesté d'ailleurs, que les irrégularités dans le site sont graves et récurrentes. Elles ont été rencontrées dès les premières années d'exploitation et de nombreuses mesures différentes ont été tentées jusqu'à ce jour pour y mettre fin, en vain. Délais pour assainir, interdictions provisoires de recevoir de nouvelles épaves, retraits de l'autorisation d'exploiter, surveillance régulière du site, condamnations pénales, menaces de fermeture, aucune mesure entreprise, quelles que soient les conséquences administratives qu'elles pouvaient impliquer, n'a eu un véritable effet sur le recourant, si ce n'est à très court terme. Bien qu'efficace, on ne peut raisonnablement exiger des autorités communales ou cantonales qu'elle fasse procéder à une exécution forcée chaque fois que la situation n'est pas conforme; cela équivaldrait à faire exploiter l'entreprise du recourant par un tiers. Il a pareillement été prouvé qu'instaurer une surveillance régulière du site n'apporte aucun effet concret ni durable. Les nombreuses décisions, dénonciations et mesures prises sur plus de vingt-cinq années démontrent que le recourant ne parvient pas à respecter les conditions d'exploitation posées par les autorités compétentes. En outre, durant le deuxième semestre 2006 et les premiers mois de 2007, la situation s'est aggravée au point que des proches du recourant ont sollicité l'aide du préfet en juillet 2006, que les contrôles et les séances se sont succédés à un rythme soutenu, que par décision du 11 octobre 2006 le SESA a ordonné au recourant de ne plus recevoir de nouvelles épaves et d'évacuer les accès encombrés, ce qu'il n'a pas fait. Au contraire, malgré cette décision entrée en force, la situation a par la suite encore empiré. A l'évidence, il est vain et illusoire de prévoir d'autres mesures visant une exploitation saine du site. Comme on l'a vu, la fermeture de l'entreprise heurte la liberté économique du recourant et de ses employés. De l'autre côté, la poursuite de l'exploitation constitue une source de dangers à plusieurs points de vue. La santé des travailleurs d'abord. Même s'il n'y a pas eu d'accident grave lié à l'exploitation non-conforme de l'entreprise, cela ne veut pas dire que le risque est nul. A plusieurs reprises, l'Inspection cantonale du travail est intervenue, notamment pour faire dégager l'échelle de secours, les couloirs, les voies et escaliers d'accès, les extincteurs et les issues de secours (11 décembre 1997, 16 mai 2003 et 13 mai 2004). L'inspection locale a permis de constater l'encombrement général du site, y compris dans la halle de stockage où le croisement de deux personnes est impossible dans les couloirs et les escaliers et où il faut se contorsionner parfois pour éviter des pièces débordant sur le passage. Les lieux présentent également un danger pour les pompiers qui seraient amenés à intervenir en cas d'incendie, ne serait-ce que par les risques d'effondrement d'épaves et l'obturation des chemins de fuite. A tel point que le commandant du Service de défense incendie et de secours de la ville de Nyon a averti les autorités communales et l'ECA qu'en cas d'incendie, il refuserait d'envoyer ses hommes à l'intérieur

du site et limiterait son action à la protection des bâtiments voisins (v. procès-verbal d'inspection locale du 3 novembre 1998, confirmé dans une lettre du 23 mars 2007). D'ailleurs, les risques pour ces derniers et les personnes qui y travaillent en cas d'incendie ne sont pas négligeables. Dans son rapport d'expertise du 8 février 2001, le chef des services d'incendie et de secours de la ville de Genève expose qu'une propagation rapide du sinistre sur l'ensemble de la zone voire l'ensemble de l'entreprise serait à craindre et que des fumées très denses et toxiques pourraient se répandre sur une surface importante (100 à 150 m de rayon). Enfin, il est établi qu'un incendie entraînerait une pollution des eaux superficielles par les eaux d'extinction. Or, le risque qu'un tel sinistre se produise n'est pas moindre, que la cause en soit accidentelle ou intentionnelle. Preuve en est l'incendie qui s'est déclaré à l'extérieur de l'enceinte en mai 2005. Ainsi, force est de constater que l'intérêt des employés à la protection de leur santé, l'intérêt de la sécurité des pompiers en cas d'intervention, l'intérêt des bâtiments voisins et des personnes qui y travaillent ou résident, ainsi que l'intérêt public à la protection des eaux et plus largement de l'environnement l'emportent sur l'intérêt économique du recourant à la poursuite de l'exploitation qui enfreint de manière grave et répétée les normes de sécurité. La décision entreprise est en conséquence pleinement justifiée. Le recourant a apporté des améliorations qui ont été constatées lors de la vision locale et que le SESA a reconnues. Il a en particulier libéré l'accès aux bornes hydrantes et dégagé partiellement certains accès. Néanmoins, il semble, au vu des pièces qu'il a produites, qu'entre janvier 2006 et le 6 septembre 2007, son entreprise n'était pas couverte par une assurance responsabilité civile, ce qui est pour le moins inquiétant. Le recourant a également débarrassé en été 2007 les amas de pneus dissimulés sous une bâche derrière le hangar. Toutefois, il n'a pas établi ni même rendu vraisemblable qu'il a remédié aux manquements constatés en juillet 2007 (en particulier le fait que l'allée centrale entre la limite de propriété et le hangar ne présente pas sur toute sa longueur une largeur minimale de quatre mètres, que le pourtour de l'entreprise n'est pas libre de matériaux, déchets et pièces diverses sur trois mètres au moins et que la halle de stockage est totalement encombrée au point qu'il est malaisé de s'y déplacer). Ceux-ci sont encore suffisamment graves pour que l'intérêt public à la fermeture prime sur l'intérêt économique du recourant à la poursuite de son activité, d'autant plus qu'il semble n'avoir pas conscience de la gravité de ses manquements et des dangers que fait courir son entreprise tant pour les personnes que pour l'environnement. Il ne saurait en conséquence tirer argument de l'écoulement du temps. Il appartient donc au recourant notamment d'assainir le site conformément au chiffre 3 du dispositif de la décision entreprise. En outre, le SESA doit statuer sur sa requête du 20 mai 2006 et examiner s'il peut être mis au bénéfice d'une nouvelle autorisation d'exploiter au sens de l'OMoD.

## **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Conformément aux art. 38 et 55 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), les frais et dépens seront mis à la charge de la partie déboutée.