

VD_OMNI AC.2022.0178 vom 9. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0178

FR: VD_OMNI AC.2022.0178 du 9 mars 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0178 del 9 marzo 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Payerne, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV | Admission du recours contre la décision de la Municipalité de stopper sans délai toute activité liée au domaine automobile et/ou pouvant entraîner une atteinte à l'environnement. L'activité est conforme à l'affectation de la zone industrielle (consid. 3). Si la Municipalité peut prendre des mesures en présence d'une pollution des canalisations communales, elle n'a pas suffisamment instruit la situation pour attribuer celle-ci à l'activité du recourant (consid. 4).

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), la CDAP connaît en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions rendues par les autorités administratives, lorsqu'aucune autre autorité n'est expressément désignée par la loi pour en connaître. En l'espèce, le recours formé à l'encontre de la décision du 3 mai 2022 a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et respecte les formes prescrites par la loi (art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant a requis du Tribunal de céans la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101], art. 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; BLV 101.01], art. 33 ss LPA-VD) comprend notamment le droit pour l'intéressé 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 145 I 167 consid. 4.1; 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1; ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de formuler des offres de preuve suppose que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger 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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées). Le droit d'être entendu ne confère ainsi pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'obtenir qu'il soit procédé à une inspection locale (cf. art. 34 al. 3 LPA-VD; CDAP AC.2021.0221 du 22 juin 2022 consid. 1a). b) En l'espèce, le Tribunal de céans s'estime suffisamment renseigné par le dossier qui comporte notamment quelques

photographies, pour statuer sans qu'il n'apparaisse nécessaire de procéder à une inspection locale. Au vu également du sort du recours, il n'est pas donné suite à cette requête.

E. 3

La décision contestée intime au recourant " de stopper sans délai toute activité liée au domaine automobile et/ou pouvant entraîner une atteinte à l'environnement ", à tout le moins à l'adresse de son entreprise individuelle, soit dans le box n° *****. L'autorité intimée estime en substance que l'activité du recourant serait contraire à l'affectation de la zone et serait susceptible de causer des atteintes à l'environnement, plus particulièrement une pollution des eaux. a) S'agissant du premier motif invoqué, il convient d'emblée de constater que la Municipalité ne saurait se prévaloir d'une éventuelle violation, par le recourant, du contrat de bail le liant à son bailleur, cette question relevant des relations de droit privé entre ces derniers. De même, le respect du permis de construire incombe au propriétaire de la parcelle bénéficiaire du permis, de sorte qu'un éventuel grief à cet égard devrait être adressé à ce dernier. Dans la mesure toutefois où la Municipalité reproche au recourant une activité contraire à l'affectation de la zone, il convient d'examiner ce point. b) L'art. 29 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques, ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps. A Payerne, le Règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions approuvé par le Conseil d'Etat le 13 mars 1996 (RPGA), prévoit que la zone industrielle, dans laquelle est sise le local exploité par le recourant, " est réservée aux établissements industriels, commerciaux, fabriques, garages-ateliers ou industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales, locaux destinés aux loisirs ou sport " (cf. art. 55 RPGA). Dans cette zone, " la Municipalité peut interdire l'implantation d'industries susceptibles d'entraîner de graves inconvénients pour le voisinage ou l'agglomération " (cf. art. 60 RPGA). c) Le recourant explique que son activité relève de la mécatronique automobile, qui n'est pas comparable à celle d'un garage traditionnel; s'il lui arrive de manière marginale de réaliser des vidanges pour pouvoir effectuer son travail, celui-ci consiste essentiellement à réparer les boîtiers électriques des véhicules. Une telle activité liée à la réparation de véhicules automobiles ou de parties de ceux-ci n'apparaît pas contraire à la zone industrielle, l'art. 55 RPGA prévoyant expressément, parmi les activités possibles, des "garages-ateliers". Force est ainsi de constater que l'activité reprochée au recourant paraît conforme à l'affectation de la zone. Le permis de construire réserve certes les dispositions légales cantonales et communales relevant de la protection des eaux. A cet égard, il prévoit que " le propriétaire devra prendre toutes dispositions afin [d'éviter] tout refoulement à partir de la canalisation publique " et se réfère aux conditions de la synthèse CAMAC. Celle-ci se limite à rappeler les exigences découlant de la législation sur la protection des eaux et de l'environnement s'agissant de l'évacuation des eaux, de la sécurisation des substances polluantes et de la gestion des déchets spéciaux. La synthèse CAMAC précitée réserve toutefois une nouvelle mise à l'enquête en cas de production d'effluents problématiques pour le réseau d'évacuation ou la STEP. On ne perçoit ainsi aucune restriction de l'activité du recourant qui résulterait du permis de construire. d) Au vu de ce qui précède, l'ordre d'interruption de l'activité du recourant, activité conforme à la zone industrielle, ne se justifie pas au regard de l'art. 55 RPGA. A teneur de la synthèse CAMAC précitée, la question des risques allégués quant à

une éventuelle pollution pourrait justifier une cessation temporaire de l'activité, voire une enquête publique complémentaire, à supposer une pollution avérée, afin de déterminer les mesures requises. Il n'est ainsi pas question d'interdire toute activité en relation avec la réparation de véhicules, mais d'éviter des risques de pollution et le cas échéant de prendre les mesures nécessaires. Or il ressort du dossier, qu'au 24 juin 2021, la DGE a confirmé que l'entreprise du recourant était conforme du point de vue du droit de l'environnement. Sous réserve d'une éventuelle pollution constatée ultérieurement et imputable au recourant, l'interdiction faite à ce dernier de cesser toute activité, pour une durée indéterminée et sans exiger d'éventuelles conditions de mise en conformité, à supposer celles-ci nécessaires, ne saurait dès lors se fonder sur le règlement communal ou sur d'éventuelles conditions du permis de construire.

E. 4

La Municipalité motive ensuite sa décision d'interruption de l'activité du recourant compte tenu d'un risque de pollution des eaux. a) En matière de protection des eaux, l'art. 3 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) 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 de déverser dans les eaux des substances de nature à les polluer ou d'infiltrer de telles substances. De même, selon l'art. 30 al. 3 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement. Le non-respect de ces interdictions constitue une infraction pénale (cf. art. 70 et 71 LEaux et art. 60 et 61 LPE). La législation cantonale rappelle cette interdiction à l'art. 13 du Règlement d'application du 16 novembre 1979 de la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (RLPEP; BLV 814.31.1) et précise qu'est également interdit le déversement de substances polluantes dans tout collecteur aboutissant directement ou indirectement dans les eaux publiques ou privées. Ils ne peuvent dès lors être déversés directement ou indirectement dans les eaux publiques ou privées (cf. art. 15 al. 1 RLPEP). L'art. 7 de la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; BLV 814.31) prévoit que les communes veillent à prévenir les cas de pollution et prennent toutes mesures utiles à cet effet (al. 1). Lorsqu'un cas de pollution s'est produit, elles prennent en première urgence, les mesures nécessaires pour en combattre les effets, informent la gendarmerie et le département et coopèrent avec eux (al. 2). Elles veillent à l'exécution des mesures ordonnées par le département et lui en font rapport (al. 3). La municipalité veille au respect des interdictions de déversement de substances polluantes et de déchets dans les eaux prévues aux art. 13 et 15 RLPEP et dénonce au préfet les infractions qu'elle constate (art. 16 al. 1 RLPEP). Dans les cas graves, elle avise immédiatement le département (art. 16 al. 2 RLPEP). Dès lors que les eaux polluées ne peuvent être déversées dans les eaux ou infiltrées, elles doivent être traitées (cf. art. 7 al. 1 LEaux). A cette fin, elles doivent être déversées dans les égouts publics, au besoin après un prétraitement (art. 11 al. 1 et 12 al. 1 LEaux), à moins que les eaux usées en question ne se prêtent pas à l'épuration dans une station centrale (art. 12 al. 2 LEaux; cf. ég. 14 al. 2 LPEP). Conformément à l'art. 16 let. a LEaux, le Conseil fédéral a fixé les exigences auxquelles doit satisfaire le déversement dans les égouts dans l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201). Les eaux à évacuer provenant des exploitations artisanales et industrielles doivent respecter les exigences de l'annexe 3.2 de l'OEaux (cf. art. 7 al. 1 OEaux); il s'agit notamment de prendre les mesures appropriées selon l'état de la technique.

Il est en principe interdit d'éliminer des déchets solides et liquides avec les eaux à évacuer (cf. art. 10 OEaux). Au niveau cantonal, l'art. art. 33 al. 1 LPEP prévoit notamment que les matières liquides qui, par leur nature, leur température ou leur concentration, présentent un danger pour la conservation des ouvrages ou entravent le bon fonctionnement de l'installation d'épuration, sont préalablement soumises à un traitement approprié, approuvé par le département. Pour le surplus, et sous réserve des prescriptions fédérales et cantonales, les communes réglementent l'évacuation et le traitement des eaux usées raccordées à leur réseau de canalisations publiques (cf. art. 13 al. 2 LPEP).

b) A Payerne, le Règlement communal sur l'évacuation et le traitement des eaux (RETE) prévoit notamment ce qui suit:

Art. 6 Principes d'évacuation des eaux Dans le périmètre du système d'évacuation des eaux, les eaux polluées, de nature à contaminer les eaux dans lesquelles elles seraient déversées, doivent être raccordées à la station d'épuration. [...] [...] Il est interdit de déverser des eaux polluées dans les organes de récolte des eaux claires ou dans le milieu naturel. La Municipalité peut imposer toute mesure qu'elle juge nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du système d'assainissement et édicte les directives complémentaires nécessaires à la planification, l'organisation de l'évacuation et le traitement des eaux.

Art. 30 Eaux artisanales et industrielles Les entreprises artisanales ou industrielles doivent être au bénéfice d'une autorisation spéciale pour déverser leurs eaux usées dans le collecteur public, que le bâtiment soit ou non déjà raccordé à l'équipement public. [...] Art. 38 Industries et artisanat Les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques des eaux usées provenant d'exploitations industrielles ou artisanales doivent correspondre en tout temps aux exigences de l'Ordonnance fédérale sur la protection des eaux du 28 octobre 1998, ainsi qu'aux prescriptions particulières du Département. Les eaux usées, industrielles ou artisanales contenant des matières agressives ou susceptibles d'entraver le fonctionnement des installations d'évacuation et de traitement des eaux sont soumises à un traitement approprié avant leur introduction dans le collecteur public. [...] Art. 42 Ateliers de réparation de véhicules, de carrosserie, places de lavage Les eaux résiduelles des ateliers de réparation de véhicules et des carrosseries doivent être traitées par des installations de prétraitement conformes aux directives du Département.

Art. 47 Déversements interdits Il est interdit d'introduire dans les canalisations, directement ou indirectement, tous déchets liquides (substances dont le déversement dans les canalisations n'est pas autorisé) ou solides. Ils doivent être éliminés selon les directives des autorités compétentes et conformément à la réglementation en vigueur.

c) Le Guide pratique de l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) " Protection de l'environnement dans le secteur de l'artisanat de l'automobile et des transports ", en vigueur depuis le 1 er janvier 2022 selon la DGE, et l'Aide-mémoire intercantonal d'octobre 2021 du VSA et de l'Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA) décrivent les exigences en matière de traitement des eaux usées et présentent l'état de la technique dans le secteur de l'artisanat de l'automobile et des transports. Pour les ateliers de réparation automobile sans écoulement, le guide pratique indique que les eaux de nettoyage de l'atelier doivent être éliminées comme déchets spéciaux (Guide pratique VSA, p. 11; Aide-mémoire VSA/UPSA, p. 7). Les eaux des aires de stationnement pour véhicules en parfait état de fonctionnement sont éliminées en première priorité par infiltration à travers le sol, en deuxième priorité par les canalisations d'eaux pluviales et, en troisième priorité, par les canalisations d'eaux mixtes (Guide pratique VSA, p. 12; Aide-mémoire VSA/UPSA, p. 8).

d) Au vu des dispositions qui précèdent, la Municipalité est fondée à intervenir en cas de pollution constatée (art. 7 LPEP, 16 RLPEP et art. 6 RETE). A teneur de la décision attaquée, l'autorité intimée

reproche au recourant de stationner des véhicules non immatriculés ou défectueux sur une surface non étanche et non équipée d'une grille décanteur, séparateur d'huile, avant raccordement aux infrastructures communales d'assainissement. Les boxes et les places de stationnement n'étant pas raccordés à ces infrastructures communales, ils ne seraient pas licites et entraîneraient des risques de pollution. La Municipalité indique également avoir constaté des substances polluantes (graisses et lingettes enduites de graisse) dans les canalisations, lors d'un curage. Dans sa réponse, elle reconnaît la présence d'un autre garage automobile dans la zone industrielle, celui-ci disposant toutefois d'un point de raccordement aux infrastructures communales différent. Le recourant quant à lui allègue avoir respecté les exigences posées par la DGE en 2020. Il indique respecter les directives environnementales prescrites dans le domaine automobile, qu'il dispose d'une installation pour les vidanges, avec un bac de rétention. Les huiles stockées sont éliminées dans les règles. A cet effet, il a produit des factures émanant d'une entreprise active dans l'élimination de déchets spéciaux, notamment une facture d'octobre 2021. Il allègue encore que les boxes voisins n° ***** et ***** sont occupés par un plâtrier-peintre et un chauffagiste-sanitaire. Enfin, il a produit des photographies illustrant une activité de mécanique automobile dans le box n° *****. Il conteste utiliser des torchons tels que celui figurant sur les photographies prises par la Municipalité. Dans son écriture du 30 juin 2022, la DGE indique considérer, sur la base du Guide pratique VSA, que les ateliers de mécanique automobile peuvent être réalisés sans écoulement et ne nécessitent ainsi pas de décanteur ni de séparateur d'hydrocarbures, de sorte qu'il ne peut être retenu que les activités menées par le recourant dans le box n° ***** ne seraient pas conformes à la législation sur la protection des eaux pour ce motif. La DGE a confirmé que lors du contrôle de l'activité du recourant effectué le 1^{er} décembre 2020, seuls des véhicules en parfait état de fonctionnement avaient été observés sur la place extérieure. A la suite des mesures d'assainissement demandées, la situation était conforme au 24 juin 2021. Cette autorité ne peut toutefois exclure une détérioration de la situation entre cette date et le 3 mai 2022, soit au moment où la Municipalité a statué. Au vu de ce qui précède, il convient de retenir que la pollution des canalisations communales que la Municipalité entend reprocher au recourant n'est nullement contestée et justifiait en soi la prise de mesures par cette autorité, voire par l'autorité cantonale compétente, conformément aux dispositions légales précitées. D'éventuelles mesures peuvent dans un tel cas être ordonnées contre la personne à l'origine de l'événement dommageable. e) Selon la jurisprudence relative à la notion de pollueur-payeur (" Verursacher " en allemand), le Tribunal fédéral a déterminé le cercle des pollueurs-payeurs en recourant à la notion de perturbateur (" Störer " en allemand), qui englobe les perturbateurs par comportement et les perturbateurs par situation (ATF 118 Ib 407 consid. 4c; 102 Ib 203 consid. 2 et 3). Il en a fait de même pour désigner les pollueurs-payeurs au sens des art. 2, 32d et 59 LPE (ATF 144 II 332 consid. 3.1; 139 II 106 consid. 3). Les frais peuvent être mis à la charge tant du perturbateur par situation que du perturbateur par comportement (TF 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 5.3; ATF 131 II 743 consid. 3.1; AC.2019.0062 du 2 décembre 2019 consid. 4c et les références citées). Doit être considérée comme un perturbateur la personne qui crée un dommage ou un danger en raison de ses propres actes ou omissions ou de ceux d'un tiers placé sous sa responsabilité, c'est-à-dire le perturbateur par comportement, mais aussi la personne qui dispose de la maîtrise effective ou juridique de la chose ayant provoqué la situation contraire à l'ordre public, soit le perturbateur par situation (TF 1C_223/2021 précité consid. 3.1; ATF 144 II 332 consid. 3.1; 139 II 106 consid. 3.1.1). Pour que le perturbateur soit

appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité ou d'assainissement, il ne suffit pas que sa situation ou son comportement soit en relation de causalité naturelle avec la menace ou l'atteinte qui a nécessité ces mesures. Il faut en outre que le lien de causalité soit immédiat. Le perturbateur par comportement est donc celui qui a causé directement le danger ou l'atteinte. L'existence d'un lien de causalité est une question de fait que l'autorité doit trancher en se conformant à la règle du degré de vraisemblance prépondérante; cette règle s'applique dans tous les cas où une preuve matérielle directe et absolue ne peut être apportée en raison de la nature de la chose (TF 1C_223/2021 précité consid. 3.1; 1A.250/2005 précité consid. 5.3; ATF 144 II 332 consid. 4.1.2). Il incombe ainsi à l'autorité chargée de désigner les responsables d'une pollution, soit les perturbateurs par comportement et par situation, de rechercher soigneusement toutes les causes possibles de la pollution, d'identifier les personnes à qui elles sont imputables, puis de déterminer, d'après l'ensemble des circonstances, quelle est la part de responsabilité de chacun des perturbateurs. A cet égard, la maxime inquisitoire, qui domine la procédure administrative, impose à l'autorité d'établir d'office l'ensemble des faits déterminants avant de rendre sa décision. Elle doit procéder spontanément aux investigations nécessaires (en requérant au besoin la collaboration des intéressés), sans être limitée par les allégués et les offres de preuve des parties. C'est à elle qu'incombe la responsabilité de l'établissement des faits pertinents (cf. art. 28 ss LPA-VD). Lorsque la loi se réfère à des circonstances concrètes précises, l'autorité ne saurait se satisfaire d'une évaluation schématique. Elle doit au contraire déterminer en droit et en équité tout ce qui doit être élucidé, pourvoir à l'administration des preuves nécessaires et ensuite apprécier consciencieusement le résultat de la procédure probatoire (CDAP AC.2022.0189 du 29 décembre 2022; AC.2019.0323 du 8 février 2021 consid. 2a/aa et les références citées). f) En l'occurrence, il ressort du dossier que l'activité du recourant a été jugée conforme du point de vue de la protection de l'environnement, par l'autorité cantonale spécialisée et ce, au 24 juin 2021. Il n'est pas exclu que la pollution ultérieure constatée par la Municipalité, lors d'un curage des canalisations puisse être imputable, du moins en partie, à l'activité du recourant. Conformément à la jurisprudence précitée, il appartenait dans un tel cas à la Municipalité, respectivement la DGE, d'instruire de manière complète la situation, avant de prononcer une éventuelle mesure. Il ressort toutefois des éléments qui précèdent que le recourant avait pris toutes les mesures requises par la DGE peu de temps auparavant et que d'autres activités exercées dans les boxes avoisinants semblent également susceptibles de causer la pollution reprochée au recourant. L'état de fait n'apparaît ainsi pas suffisamment instruit, de sorte que la mesure prise par la Municipalité ne peut être confirmée en l'état. De jurisprudence constante, il n'appartient pas au Tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée (art. 42 let. c LPA-VD; CDAP PE.2019.0312 du 8 septembre 2020; PS.2018.0008 du 18 mai 2018 consid. 5b). Vu enfin son caractère indéterminé, la mesure consistant à ordonner la cessation immédiate de toute activité pour une durée indéterminée apparaît au surplus disproportionnée. Il convient donc d'annuler la décision attaquée et de renvoyer en principe la cause à la Municipalité pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants. Vu toutefois l'échéance prochaine du contrat de bail portant sur le box occupé par le recourant, il n'est pas certain qu'une nouvelle décision à son égard conserve encore un objet.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision au

sens des considérants, pour autant qu'une telle décision conserve un objet. Les frais sont mis à la charge de l'autorité intimée qui succombe (art. 49 LPA-VD). Le recourant, qui obtient gain de cause et a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD et art. 10 et 11 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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