Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.248/2002/col

Arrêt du 17 mars 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Catenazzi.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Claude Paschoud, conseiller juridique, avenue de la Gare 52, 1003 Lausanne,

contre

Département de la sécurité et de l'environnement
du canton de Vaud, place du Château 1,
1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
déchets; protection des eaux; frais d'exécution par substitution,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 15 novembre 2002.

Faits:
A.
Le 16 avril 1993, X._____ a obtenu l'autorisation d'exercer un commerce de récupération de véhicules hors d'usage et de déchets en tous genres à l'enseigne d'"A._____", sur la parcelle n°236 du registre foncier de Chavornay, en zone artisanale. Le 13 août 1993, il s'est vu délivrer l'autorisation d'aménager le bâtiment existant sur cette parcelle en dépôt, de réaliser une place de lavage couverte privée pour les véhicules de l'entreprise et de créer une place de stockage pour matériaux de construction. L'octroi de ces autorisations était subordonné à la condition qu'il ne pratique aucun stockage, démontage, écrasement ou préparation de véhicules hors d'usage, ni aucun entreposage de déchets en tous genres sur la parcelle n°236 ou dans le hangar existant.
Par décision prise le 10 août 1994 sur intervention de la Municipalité de Chavornay, le Chef du Service cantonal de la police administrative a imparti à X._____ un délai au 15 septembre 1994 pour procéder à la mise en conformité des lieux sous peine de se voir retirer l'autorisation d'exploiter. Une visite sur place opérée le 21 décembre 1994 a permis de constater que l'activité déployée sur le site de Chavornay ne correspondait pas à celle autorisée. En conséquence, le Chef du Service cantonal de la police administrative a, par décision du 5 janvier 1995, retiré l'autorisation d'exploiter le commerce d'occasions délivrée à X._____ le 16 avril 1993 et lui a interdit d'exercer le commerce de récupération de matériaux et véhicules usagés aussi longtemps qu'il ne disposerait pas des installations correspondant aux normes légales. Le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a rejeté le recours interjeté par X._____ contre cette décision au terme d'un arrêt rendu le 11 mai 1995.
X._____ ayant continué l'exploitation de son commerce en dépit des nombreuses interventions des autorités communales et cantonales, le Chef du Département cantonal de la sécurité et de l'environnement lui a signifié, par décision du 17 mai 1999, l'interdiction immédiate de poursuivre toute activité d'entreposage de véhicules hors d'usage, d'auto-démolition et de récupération; il l'a en outre sommé d'évacuer sans délai tous

véhicules et déchets qui encombrent le site de Chavornay, et de les acheminer vers un centre de traitement autorisé d'ici au 25 juin 1999. Il précisait en outre que les travaux d'évacuation pourraient être confiés à une entreprise tierce, aux frais de X._____ ou à ceux du propriétaire du site, s'ils ne devaient pas être exécutés avec toute la diligence requise. Statuant le 16 septembre 1999, le Tribunal administratif a rejeté le recours formé par X._____ contre cette décision qu'il a confirmée.

Le Service des eaux, sols et assainissement du canton de Vaud a réitéré l'injonction faite à X._____ d'entreprendre sans délai l'évacuation de tous véhicules et déchets qui encombrent le site, dans un courrier du 17 novembre 2000, puis lors d'un entretien intervenu le 21 décembre 2000 en présence de l'intéressé et de ses conseils. Il lui a adressé une nouvelle mise en demeure le 7 février 2001. X._____ ayant persisté dans ses activités, une inspection locale s'est déroulée le 4 mai 2001 en présence de l'intéressé, alors détenu à titre préventif pour infraction à la législation fédérale sur la protection des eaux, de la gendarmerie et des représentants de la Municipalité de Chavornay, de l'Office cantonal de la police du commerce et du Service des eaux, sols et assainissement, afin de décider et de coordonner les mesures à prendre.

Le 9 mai 2001, l'entreprise T._____, a procédé à l'évacuation des épaves, des moteurs, pièces et batteries entreposés à l'extérieur, ainsi que des pneus usagés dans un rayon de dix mètres du bâtiment, et à l'enlèvement des liquides pouvant polluer les eaux entreposés sans bac de rétention. La société L._____, a pour sa part procédé à la vidange et au nettoyage de la grille dépotoir, du séparateur à coalescence et du collecteur d'eaux usées, ainsi qu'à l'évacuation des terres et ferrailles souillées d'hydrocarbures situées sur la place dite "d'écrasement" à destination de l'entreprise C._____, en vue de leur élimination.

Par décision du 25 octobre 2001, le Chef du Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud a mis les frais des opérations de remise en état à la charge de X._____, par 11'952 fr.; cette somme correspondait à une facture de 921.05 fr. émanant de la société C._____, à une facture de l'entreprise T._____ de 7'931.55 fr. et à une facture de 3'099.40 fr. provenant de la société L._____.

X._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif. Il prétendait avoir donné suite à l'ordre d'évacuation du 17 mai 1999 et se plaignait du fait que l'intervention du 9 mai 2001 avait été ordonnée alors qu'il était incarcéré, sans qu'une liste des objets prétendument dangereux pour l'environnement n'ait été établie et qu'un nouveau délai pour procéder à leur évacuation n'ait été fixé. Il contestait également le fait que les objets enlevés présentaient des risques concrets de pollution. En conséquence, il estimait ne pas avoir à supporter les coûts d'une procédure formellement illicite, inutile du point de vue de la protection de l'environnement et disproportionnée. A titre de mesures d'instruction, il demandait la production par l'autorité intimée des différentes offres de prestation et de prix qu'elle prétendait avoir reçues à la suite des "quelques recherches effectuées", ainsi que la mise en oeuvre d'une expertise visant à déterminer, parmi les objets enlevés, ceux qui, par leur nature ou parce qu'ils étaient souillés, engendraient un risque de pollution; il sollicitait également une expertise tendant à connaître ce qu'un ferrailleur aurait facturé pour l'ensemble des services demandés à T._____ et
à C._____.

Statuant par arrêt du 15 novembre 2002, le Tribunal administratif a rejeté le recours. Il a considéré que l'ordre de remise en état notifié le 17 mai 1999 continuait à déployer ses effets tant que la situation n'était pas juridiquement réglementaire et qu'une nouvelle décision de mise en conformité n'était pas nécessaire. Il a estimé que les mesures prescrites étaient conformes aux exigences de la proportionnalité, que les factures correspondaient aux travaux de remise en état et d'assainissement des lieux effectivement entrepris et qu'elles n'étaient pas excessives, les coûts unitaires se situant dans la fourchette des prix usuels.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que la décision du Chef du Département de la sécurité et de l'environnement du 25 octobre 2001. Il tient pour exagérés les prix facturés par les entreprises mandatées pour procéder à la remise en état des lieux, comme une comparaison avec les prix pratiqués par des entreprises concurrentes aurait pu le faire apparaître; il prétend en outre que les frais de transport de la terre souillée auraient été facturés à double par deux entreprises différentes; il se plaint à ce propos d'une constatation inexacte des faits. Il conteste que l'activité déployée nécessite une autorisation spéciale en application de la loi vaudoise du 22 mai 1984 sur le commerce d'occasions. Il estime s'être plié à l'ordre de remise en état notifié le 17 mai 1999 et soutient que les objets apportés par la suite n'étaient pas assimilables à des déchets et que leur évacuation nécessitait une nouvelle décision. Il requiert l'assistance judiciaire.

Le Tribunal administratif et le Département cantonal de la sécurité et de l'environnement concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48; 128 II 66 consid. 1 p. 67).
1.1 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être - à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (ATF 126 V 252 consid. 1a p. 254; 123 II 16 consid. 2a p. 20, 359 consid. 1a/aa p. 361; 121 II 161 consid. 2a et les arrêts cités).
En l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêt de dernière instance cantonale confirmant sur recours une décision de recouvrement des frais d'évacuation d'objets et de matériaux présentant une menace pour l'environnement, fondée sur l'art. 130 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (LATC), appliqué par analogie, et l'art. 72 al. 2 de la loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution du 17 septembre 1974. Cette dernière disposition reprend en substance le principe de la prise en charge des frais par les personnes qui l'ont causée prévue à l'art. 54 loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) et n'a pas de portée indépendante de cette norme du droit fédéral, directement applicable. La voie du recours de droit administratif est dès lors ouverte.
1.2 Le recourant peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 103 let. a OJ, à l'annulation de la décision du Chef du Département de la sécurité et de l'environnement du 25 octobre 2001, qui met à sa charge l'intégralité des frais relatifs à l'évacuation et à l'assainissement du site de Chavornay opérés le 9 mai 2001, et l'arrêt du Tribunal administratif qui confirme cette décision. Il a donc qualité pour recourir par la voie du recours du droit administratif. Il peut se plaindre du fait que la décision de recouvrer les frais d'exécution par substitution aurait été prise au terme d'une procédure irrégulière ou qu'elle ne respecterait pas le principe de la proportionnalité. En revanche, il n'est pas autorisé à remettre en cause la décision de base sur laquelle elle se fonde ou d'autres décisions antérieures définitives et exécutoires (art. 101 let. c OJ; cf. ATF 119 Ib 492 consid. 3c/bb p. 498). Ainsi, la question de savoir si l'activité déployée par le recourant nécessite effectivement l'octroi d'une autorisation spéciale en application de la loi vaudoise sur le commerce d'occasions a été tranchée définitivement sur recours par le Tribunal administratif dans son arrêt du 11 mai 1995 et échappe à la cognition du Tribunal fédéral. Sous cette réserve, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours de droit administratif qui répond aux autres conditions de recevabilité de ce moyen de droit.
2.
Le recourant conteste le bien-fondé des mesures prises le 9 mai 2001 parce que les objets évacués n'étaient pas assimilables à des déchets et ne présentaient aucun risque de pollution des eaux souterraines; il fait également valoir que l'enlèvement de la terre souillée aurait été facturé à double et dénonce à ce propos une constatation inexacte des faits pertinents, au sens de l'art. 104 let. b OJ. Il soutient par ailleurs avoir donné suite à l'ordre de remise en état du 17 mai 1999 et affirme qu'une nouvelle décision d'exécution et de mise en demeure était nécessaire pour procéder à l'évacuation.
2.1 Contrairement à ce que soutient le recourant, le transport de la terre souillée d'hydrocarbures n'a pas été facturé à double. Les frais facturés par l'entreprise L._____ concernent l'évacuation des terres et de la ferraille souillées et leur transport jusqu'au centre de traitement et d'élimination des déchets alors que la facture de la société C._____ relative à cet objet correspond aux coûts de leur élimination. Rien n'indique par ailleurs que les objets évacués ne présentaient aucun danger pour l'environnement. A cet égard, les carcasses de voitures et les essieux moteurs souillés d'hydrocarbures, entreposés à l'air libre, sans autre protection, pouvaient effectivement constituer un danger de pollution des eaux en cas de forte pluie; les jerrycans militaires déposés dans le hangar, à même le sol, ont été évacués en raison du risque d'incendie, à la demande de l'Etablissement cantonal contre l'assurance contre l'incendie et les éléments naturels; ils n'étaient au surplus pas entreposés dans un bac de rétention étanche propre à éviter une éventuelle pollution en cas de fuite; de ce point de vue, leur évacuation pouvait également se justifier sur la base de l'art. 54 LEaux.

Le recourant conteste en vain la légitimité des mesures d'intervention prises le 9 mai 2001 et, partant, des frais relatifs à ces opérations, mis à sa charge par la décision de recouvrement du 21 octobre 2001. En date du 17 mai 1999, les autorités cantonales lui ont fait interdiction, avec effet immédiat, de poursuivre toute activité d'entreposage de véhicules hors d'usage, d'auto-démolition et de récupération sur la parcelle n°236 de Chavornay; ils l'ont en outre sommé d'évacuer sans délai tous véhicules et déchets qui encombraient le site et de les acheminer vers un centre de traitement autorisé d'ici au 25 juin 1999. Ils indiquaient enfin que les travaux d'évacuation pourraient être confiés à une entreprise tierce, aux frais de X._____, s'ils ne devaient pas être exécutés avec toute la diligence requise. Le Service des eaux, sols et assainissement du canton de Vaud a réitéré l'injonction faite au recourant d'entreprendre sans délai l'évacuation de tous véhicules et déchets, dans un courrier du 17 novembre 2000, puis lors d'un entretien intervenu le 21 décembre 2000 en présence de l'intéressé et de ses conseils. Il lui a enfin adressé une nouvelle mise en demeure le 7 février 2001. X._____ ayant néanmoins persisté dans
ses activités non autorisées, une inspection locale s'est tenue le 4 mai 2001 en présence de l'intéressé, alors détenu à titre préventif pour infraction à la législation fédérale sur la protection des eaux, de la gendarmerie et des représentants de la Municipalité de Chavornay, de l'Office cantonal de la police du commerce et du Service des eaux, sols et assainissement; à cette occasion, X._____ a été averti que les mesures d'évacuation seraient opérées d'office. Les mesures prises le 9 mai 2001 l'ont donc été au terme d'une procédure qui respecte les exigences requises en la matière (cf. ATF 105 Ib 343 consid. 4b p. 345; ZBl 99/1998 p. 138; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 638).
Le recourant a certes donné suite pour l'essentiel à l'ordre d'évacuation prononcé le 17 mai 1999, comme l'a constaté le Juge instructeur lors de la visite faite sur place le 11 juin 1999 dans le cadre de l'instruction du recours formé contre cette décision. Toutefois, selon les constatations de fait non contestées et qui lient le Tribunal fédéral (cf. art. 105 al. 2 OJ), il a continué à entreposer des déchets et des produits susceptibles d'entraîner une pollution des eaux sur le site de Chavornay. Contrairement à ce que prétend le recourant, il ne suffisait pas d'enlever les épaves de véhicules et autres déchets entreposés sur le site pour rétablir une situation conforme au droit. La décision d'exécution du 17 mai 1999 impliquait également l'interdiction de stocker des carcasses de voitures et d'autres objets présentant des risques pour l'environnement aussi longtemps que les installations nécessaires pour éviter une éventuelle pollution des eaux n'étaient pas réalisées. Les autorités cantonales ne se trouvaient nullement dans l'obligation de prendre une nouvelle décision d'exécution avec mise en demeure, avant de procéder à une évacuation forcée aux frais du perturbateur. L'interprétation du recourant suivant laquelle l'autorité
administrative devrait notifier une nouvelle décision chaque fois que les objets visés par la décision d'exécution sont remplacés par d'autres empêcherait pratiquement une remise en état des lieux et une exécution efficiente de la loi et ne saurait être suivie (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.84/2001 du 10 avril 2001, consid. 3b). Le recours est donc manifestement mal fondé sur ce point.
2.2 Il reste à examiner si, comme le prétend le recourant, les mesures prises ne vont pas au-delà de la décision de base ordonnant l'évacuation ou la remise en état des lieux et, par conséquent, si les frais d'évacuation mis à sa charge ne comprennent pas des frais inutiles ou non couverts pas cette décision. L'obligation de prendre en charge les frais d'exécution par substitution ne s'étend en effet qu'à ceux nécessités par la bonne exécution de la mesure de rétablissement des lieux, dans le cadre des prix usuels (arrêt précité 1P.84/2001 du 10 avril 2001, consid. 3a; Christine Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, thèse Zurich 2000, p. 94/95 et les références citées en note 136). Dans ce cadre, l'autorité jouit d'un important pouvoir d'appréciation et seules les dépenses manifestement inutiles doivent être retranchées (ATF 102 Ib 203 consid. 6 p. 211).
En l'occurrence, les objets évacués présentaient un risque de pollution des eaux dès lors qu'ils étaient entreposés à l'air libre, à même le sol, sans autre mesure de protection. De ce point de vue, leur évacuation et leur élimination aux frais du recourant échappe à toute critique. Pour le surplus, celui-ci se borne à prétendre que les prix facturés par les entreprises mandatées pour procéder à la remise en état des lieux seraient excessifs en comparaison de ceux pratiqués usuellement dans la branche, sans produire de pièces propres à établir la réalité de ses dires, comme il lui appartenait de le faire s'il entendait contester les faits retenus. Au demeurant, il ressort du dossier établi par le Service des eaux, sols et assainissements que ce dernier s'est enquis des tarifs de transports et d'évacuation pratiqués par deux autres entreprises de la place lausannoise avant de porter son choix sur celles finalement mandatées. Il importe enfin peu que le recourant aurait pu procéder lui-même à

l'évacuation à un prix inférieur (cf. Christine Ackermann Schwendener, op. cit., p. 95 et les références citées en note 141). Sous cet angle également, la décision de recouvrement des frais d'exécution par substitution échappe à toute
critique.
3.
Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable. Celui-ci étant d'emblée dénué de toute chance de succès, il convient de rejeter la demande d'assistance judiciaire présentée par le recourant (art. 152 al.1 OJ) et de mettre à sa charge l'émolument judiciaire (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'y a pas lieu d'octroyer de dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
La demande d'assistance judiciaire est rejetée.
3.
Un émolument judiciaire de 1'500 fr. est mis à la charge du recourant.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant ainsi qu'au Département de la sécurité et de l'environnement et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 17 mars 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: