Urteilskopf

119 Ib 492

53. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 24 décembre 1993 dans la cause LO Immeubles S.A. et LO Gestion S.A. contre Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports et Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit administratif et de droit public)

Regeste (de):

Art. 12 Abs. 1 GSchG, Art. 7 der VO vom 8. Dezember 1975 über Abwassereinleitungen; Vorbehandlung des Abwassers.

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie sich gegen Massnahmen zum Vollzug einer Entscheidung richtet; die gegen derartige Massnahmen gerichtete staatsrechtliche Beschwerde ist ebenfalls unzulässig, wenn damit die zu vollstreckende Entscheidung wieder in Frage gestellt werden soll (E. 3c).

2. Nach Art. 12 Abs. 1 GSchG kann derjenige, der Abwasser in die Kanalisation einleiten will, gehalten sein, es vorzubehandeln; die Bestimmung verpflichtet einen weiteren Personenkreis, als der vom alten Recht verwendete Begriff des "Verursachers" umfasste (Art. 18 Abs. 2 aGSchG). Die Regelung von Art. 12 Abs. 1 GschG, welche zu einer Verstärkung des Gewässerschutzes beitragen soll, ist unmittelbar anwendbar in allen Verfahren, welche beim Inkrafttreten des neuen Gewässerschutzgesetzes hängig waren (E. 3a, 3b und 4).

3. Materielle Voraussetzungen der Verpflichtung, Küchenabwasser vorzubehandeln (E. 5).

4. Die Verpflichtung zur Vorbehandlung des von einem Untermieter verursachten Abwassers kann unter bestimmten Umständen dem Erstmieter auferlegt werden, wenn dieser zugleich derjenige ist, der das Abwasser in die Kanalisation einleiten will (E. 6).

Regeste (fr):

Art. 12 al. 1 LEaux, art. 7 de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées; prétraitement des eaux usées.

1. Le recours de droit administratif dirigé contre une mesure relative à l'exécution d'une décision est irrecevable; le recours de droit public dirigé contre un tel acte est également irrecevable lorsqu'il tend à remettre en cause la décision à exécuter (consid. 3c).

2. Selon la nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux (art. 12 al. 1 LEaux), celui qui détient des eaux usées peut être tenu d'assurer leur prétraitement; dans ce domaine, la notion de "détenteur" est plus large que celle de "producteur" des eaux usées, au sens de l'ancienne loi fédérale (art. 18 al. 2 LPEP). Contribuant à renforcer la protection des eaux, l'art. 12 al. 1 LEaux est directement applicable dans toutes les procédures pendantes lors de son entrée en vigueur (consid. 3a, 3b et 4).

3. Conditions matérielles pour exiger le prétraitement d'eaux usées de cuisine (consid. 5).

4. L'obligation d'assurer le prétraitement d'eaux usées produites par un sous-locataire peut, dans certaines circonstances, être imposée au locataire principal, s'il en est aussi le détenteur (consid. 6).

Regesto (it):

Art. 12 cpv. 1 LPAc, art. 7 dell'ordinanza sull'immissione delle acque di rifiuto; pretrattamento delle acque di rifiuto.

1. Il ricorso di diritto amministrativo diretto contro una misura relativa all'esecuzione di una decisione è inammissibile; è parimenti irricevibile il ricorso di diritto pubblico diretto contro un tale atto, quando tende a rimettere in questione la decisione da eseguire (consid. 3c).

2. Giusta la nuova legge federale sulla protezione delle acque (art. 12 cpv. 1 LPAc), chi ha acque di scarico può essere obbligato ad assicurare il loro pretrattamento; in quest'ambito, la nozione di "detentore" è più estesa di quella di "produttore" di acque di rifiuto ai sensi della vecchia legge federale (art. 18 cpv. 2 LCIA). L'art. 12 cpv. 1 LPAc, che contribuisce a rinforzare la protezione delle acque, è direttamente applicabile a tutte le procedure pendenti al momento della sua entrata in vigore (consid. 3a, 3b e 4).

3. Requisiti materiali per esigere il pretrattamento di acque di rifiuto di cucina (consid. 5).

4. L'obbligo di assicurare il pretrattamento di acque di scarico prodotte da un subconduttore può essere imposto, in determinate circostanze, al conduttore principale, quando egli ne è anche il detentore (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 494

BGE 119 Ib 492 S. 494

La société anonyme LO Immeubles S.A. est propriétaire, sur le territoire de la commune de Lausanne, d'une parcelle sur laquelle se trouvent plusieurs bâtiments affectés notamment à l'exploitation d'un café-restaurant - "Le Boccalino" - et d'un hôtel-restaurant - l'hôtel "Aulac". Le patrimoine immobilier de LO Immeubles S.A. est géré par la société anonyme LO Gestion S.A. Cette dernière société loue par ailleurs des locaux commerciaux dans un bâtiment sis sur une parcelle adjacente, propriété d'une autre société; un tiers, sous-locataire de LO Gestion S.A., exploite dans ces locaux une cuisine industrielle, le "Marmiton".
En automne 1988, une demande de permis de construire a été déposée pour un projet de transformation des locaux du restaurant "Le Boccalino". Selon les indications figurant sur la formule transmise à l'autorité communale, le propriétaire LO Immeubles S.A., également maître de l'ouvrage, avait chargé la société anonyme DEM S.A. d'établir les plans et de diriger les travaux. Un "questionnaire particulier pour approbation des plans de locaux industriels, artisanaux et commerciaux" a été joint le 3 janvier 1989 au dossier de la demande de permis de construire; cette formule était signée par un représentant de LO Gestion S.A. - pour LO Immeubles S.A. -, par un représentant de DEM S.A. et par un responsable de l'exploitation du "Boccalino". Par lettre du 31 janvier 1989, le Service des eaux et de la protection de l'environnement du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud a demandé à la société DEM S.A. d'ajouter au dossier un "plan des canalisations sur lequel figureront les différents réseaux (eaux ménagères, industrielles, de surface) et installations de prétraitement (séparateurs de graisses)". Le 28 février 1989, le directeur de DEM S.A. a confirmé par écrit au service cantonal des eaux que "les travaux relatifs au séparateur de graisses ser[aient] effectués d'ici au 30 juin 1989". En se référant à cet engagement, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports a, le 9 mars 1989, fait savoir au Département cantonal de la justice, de la police et des affaires militaires qu'il ne s'opposait pas à la délivrance du permis de construire requis. Le 14 mars 1989, ce dernier département a notifié à DEM S.A. l'autorisation spéciale qu'il était chargé de délivrer
BGE 119 Ib 492 S. 495

en vertu de la loi cantonale sur les auberges et débits de boisson, cette autorisation étant nécessaire pour des travaux dans un établissement public tel qu'un café-restaurant; il réservait les conditions formulées par d'autres autorités cantonales, en particulier celles communiquées le 9 mars 1989 par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, dont une copie était jointe à la décision. La décision cantonale indiquait en outre qu'un permis de construire devrait encore être délivré par l'autorité communale et qu'à ce stade, la voie du recours ordinaire au Conseil d'Etat du canton de Vaud était ouverte. Cette décision n'a pas été attaquée. Le 29 mai 1989, DEM S.A. a écrit au Service des eaux et de la protection de l'environnement pour l'informer qu'il était envisagé de traiter de façon conjointe, avant le 31 octobre 1989, le problème des eaux usées provenant des cuisines des établissements "Le Boccalino", "Aulac" et "Marmiton", ces locaux donnant sur une même cour intérieure qui se trouve sur la parcelle de LO Immeubles S.A. Le 5 juin 1989, ce service a pris acte de cette intention, en demandant que le projet lui soit soumis pour approbation avant sa réalisation. Le 10 octobre 1989, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports a écrit à LO Gestion S.A. en indiquant qu'il "maintenait sa décision d'exiger le prétraitement des eaux des cuisines des trois établissements précités" et en fixant un délai au 31

août 1990 pour la réalisation des travaux. LO Immeubles S.A. et LO Gestion S.A. se sont pourvues contre cette décision devant le Conseil d'Etat en demandant principalement à être dispensées de l'obligation de créer l'installation de prétraitement des eaux. Statuant le 16 octobre 1991, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Selon ce prononcé, les deux sociétés recourantes avaient l'obligation de principe de réaliser un séparateur de graisses en vertu de l'art. 18 al. 2 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) et de l'art. 15 de l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur le déversement des eaux usées. Contre cette décision du Conseil d'Etat, les sociétés LO Immeubles S.A. et LO Gestion S.A. ont formé un recours de droit administratif et un recours de droit public, en demandant au Tribunal fédéral d'annuler l'obligation de créer une installation de prétraitement des eaux des cuisines des trois établissements litigieux. Le Tribunal fédéral a déclaré le recours de droit public irrecevable; il a aussi déclaré irrecevable le recours de droit administratif en tant qu'il concernait l'établissement "Le Boccalino". Pour le reste, il a rejeté les griefs des recourantes.
BGE 119 Ib 492 S. 496

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Les recourantes soutiennent que les conditions d'application de l'art. 18 al. 2 LPEP, disposition sur laquelle la décision attaquée est fondée, ne seraient pas remplies en l'espèce. a) La loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RO 1972 p. 958 ss) était applicable à la date de la décision attaquée. Elle a été abrogée par l'entrée en vigueur, le 1er novembre 1992, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20 - cf. art. 74 LEaux). La validité d'une décision doit en principe être examinée selon le droit applicable au moment où elle a été prise. La protection du milieu vital de l'homme procède toutefois d'un intérêt public essentiel; il importe que les prescriptions nouvelles destinées à renforcer cette protection produisent leurs effets le plus rapidement possible, et qu'elles soient donc appliquées dans toutes les procédures en cours lors de leur entrée en vigueur, y compris dans la procédure du recours de droit administratif (ATF 119 Ib 174 consid. 3, concernant la nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux; ATF 112 Ib 39 consid. 1c, concernant la loi fédérale sur la protection de l'environnement; ATF 99 Ia 113 consid. 9, concernant la loi fédérale de 1971 sur la protection des eaux contre la pollution).
b) aa) Aux termes de l'art. 18 al. 1 LPEP, toutes les eaux usées du périmètre d'un réseau d'égouts doivent en principe être déversées dans les canalisations publiques ou dans les canalisations privées et d'intérêt public. L'art. 18 al. 2 LPEP a la teneur suivante: "Les exploitants de telles canalisations sont tenus de recevoir les eaux usées et de les conduire jusqu'à la station centrale d'épuration. Celui qui produit des eaux usées exerçant des effets nocifs sur les installations d'évacuation et d'épuration devra leur faire subir un traitement préliminaire avant de les déverser dans les canalisations." Le Conseil fédéral a édicté des prescriptions complémentaires dans ce domaine (cf. art. 22 et 23 LPEP), en particulier l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur le déversement des eaux usées (RS 814.225.21). L'art. 7 de cette ordonnance dispose ce qui suit: "Des autorisations de raccordement à des canalisations publiques ou d'intérêt public selon l'art. 18 de la loi sur la protection des eaux [en note: actuellement selon l'art. 11 de la LF du 24 janvier 1991] ne seront accordées pour les eaux usées artisanales, industrielles et de nature semblable que si ces eaux ne portent atteinte ni aux installations
BGE 119 Ib 492 S. 497

d'évacuation et d'épuration ni à leur fonctionnement; au surplus, ces eaux doivent satisfaire aux exigences fixées à la colonne III de l'annexe. Les articles 4 et 10 à 15 sont réservés." L'art. 15 de cette ordonnance, qui s'applique aux "résidus liquides", prévoit notamment que les graisses et les huiles végétales et animales ne doivent pas être éliminées par déversement dans une canalisation publique. Quant aux exigences fixées à la colonne III de l'annexe à cette ordonnance - "exigences pour le déversement dans une canalisation publique" -, elles indiquent en particulier que "les exploitations travaillant les huiles et les graisses devront installer au besoin des séparateurs d'huiles et de graisses" (ch. 47, relatif aux "graisses et huiles saponifiables").
bb) La disposition correspondant à l'art. 18 al. 2 LPEP dans la nouvelle loi sur la protection des eaux est l'art. 12 al. 1 LEaux, libellé comme il suit: "Celui qui détient des eaux usées ne répondant pas aux exigences fixées pour le déversement dans les égouts doit soumettre celles-ci à un prétraitement. Celui-ci est réglementé par les cantons." L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des eaux n'a pas entraîné l'abrogation de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées; l'art. 9 LEaux constitue désormais la base légale pour ces prescriptions déjà applicables (cf. Message concernant l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" et la révision de la loi

fédérale sur la protection des eaux, FF 1987 II 1134). Le principe de l'obligation de soumettre certaines eaux usées à un prétraitement - en particulier des eaux comportant une certaine proportion de graisses et huiles végétales ou animales - résulte aussi bien de l'art. 18 al. 2 LPEP que de l'art. 12 al. 1 LEaux, en relation avec les dispositions de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées. A ce stade, il n'y a pas lieu d'examiner précisément qui peut être débiteur de cette obligation et dans quelle mesure la nouvelle loi sur la protection des eaux a, le cas échéant, modifié la situation juridique à cet égard (cf. infra, consid. 4). c) aa) Dans le canton de Vaud, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (ci-après: le département cantonal) est l'autorité chargée de l'application de la législation en matière de protection des eaux (cf. art. 3 de la loi cantonale sur la protection des eaux contre la pollution - LVdPEP); il lui appartient notamment d'imposer les mesures spéciales de prévention aux entreprises présentant des risques particuliers (art. 11 LVdPEP) et de déterminer
BGE 119 Ib 492 S. 498

le mode de traitement et d'évacuation des eaux usées (art. 16 LVdPEP). Il est donc compétent pour rendre les décisions nécessaires à la mise en oeuvre des art. 18 al. 2 LPEP ou 12 al. 1 LEaux. En l'espèce, le département cantonal a ordonné le prétraitement des eaux de cuisine de l'établissement "Le Boccalino", par l'installation d'un séparateur de graisses, dans une décision notifiée le 14 mars 1989 à la société DEM S.A. Cette mesure a été imposée sous la forme d'une charge dont le permis de construire, accordé pour des travaux de transformation, était assorti (cf., au sujet de telles clauses accessoires: BENOÎT BOVAY, Le permis de construire en droit vaudois, 2e éd. Lausanne 1988, p. 182/183). La décision sur ce point a été notifiée avec les autorisations cantonales spéciales, au sens de l'art. 120 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), qui étaient requises pour ce projet, notamment en vertu de la loi cantonale sur les auberges et débits de boisson; il appartient du reste aux autorités cantonales compétentes, à cette phase de la procédure, d'imposer, "s'il y a lieu, les mesures propres à assurer la salubrité et la sécurité ainsi qu'à préserver l'environnement" (art. 123 al. 2 LATC). Les décisions des autorités cantonales ont été notifiées directement à une société qui apparaissait clairement, sur les formules de demande d'autorisation - le questionnaire général et le questionnaire particulier relatif au traitement des eaux usées, signé notamment par un organe de la société propriétaire de l'immeuble - comme un représentant autorisé du maître de l'ouvrage pour cette procédure, chargé en particulier de la direction des travaux. La notification n'était donc pas irrégulière quant au choix du destinataire. Les décisions cantonales spéciales n'ont été contestées par la voie du recours ordinaire au Conseil d'Etat ni dans le délai courant dès leur notification, ni immédiatement après l'octroi du permis de construire, lequel est entré en force. bb) Conformément à l'art. 101 let. c OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les mesures relatives à l'exécution de décisions; cette disposition s'applique notamment lorsque la décision attaquée est fondée sur une décision rendue précédemment et entrée en force, et qu'elle ne modifie pas la situation juridique de l'administré (ATF 118 IV 221 consid. 1b, ATF 97 I 604 consid. 1). La décision prise le 10 octobre 1989 par le département cantonal, en tant qu'elle exige le prétraitement des eaux des cuisines de l'établissement "Le Boccalino", est une mesure d'exécution, au sens de l'art. 101 let. c OJ, de la décision notifiée le 14 mars 1989; elle a en
BGE 119 Ib 492 S. 499

effet pour objet d'imposer un délai pour la réalisation des travaux nécessaires, ou plus précisément de repousser du 30 juin 1989 au 31 août 1990 le terme fixé dans la décision de base. Le recours de droit administratif est en conséquence irrecevable à cet égard. cc) Le recours de droit public, en l'espèce, est également dirigé contre cette décision. Les recourants ne critiquent pas les mesures d'exécution en tant que telles, en l'occurrence le délai fixé pour assurer le prétraitement des eaux usées de l'établissement "Le Boccalino" conformément à une décision déjà entrée en force. Dans ces conditions, un recours au Conseil fédéral n'entrerait manifestement pas en considération (cf. art. 72 let. d, art. 73 al. 1 let. c et art. 74 let. a PA [RS 172.021]) et il ne se justifie pas de transmettre le dossier à cette autorité (cf. art. 96 al. 1 OJ). Seule la voie extraordinaire du recours de droit public pourrait encore, le cas échéant, être ouverte (art. 84 al. 2 OJ). Or, selon la jurisprudence, un recours de droit public dirigé contre un acte d'exécution - ou contre une décision cantonale de dernière instance portant sur un acte d'exécution - ne permet en principe pas de contester à titre préjudiciel la validité de la décision de base inexécutée; un tel recours serait tardif (cf. art. 89 al. 1 OJ; ATF 116 Ia 207 consid. 3b, ATF 107 Ia 331 consid. 1a, ATF 105 Ia 15 consid. 3, ATF 104 Ia 172 consid. 2b et les arrêts cités). La jurisprudence a admis certaines exceptions à ce principe lorsque l'acte d'exécution met en cause des droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles ou lorsque la décision inexécutée est frappée de nullité absolue; ces conditions ne sont manifestement pas remplies en l'espèce. Le recours de droit public est donc également irrecevable sur ce point. d) En

revanche, la décision du 10 octobre 1989 ne peut être qualifiée de mesure d'exécution en tant qu'elle vise les établissements "Aulac" et "Marmiton", le prétraitement des eaux usées de leurs cuisines n'ayant pas été ordonné auparavant. La clause d'exclusion du recours de droit administratif énoncée à l'art. 99 let. e OJ ("Le recours n'est pas recevable contre l'octroi ou le refus d'autorisations de construire ou de mettre en service des installations techniques ou des véhicules") ne s'applique pas en l'espèce, la décision attaquée ne concernant pas les aspects techniques du fonctionnement du séparateur de graisses à réaliser, mais au contraire le principe du prétraitement des eaux usées des établissements visés (cf. ATF 118 Ib 66 consid. 1c/cb et les arrêts cités). Pour le reste, les conditions formelles des art. 103 ss OJ sont manifestement remplies et le recours de droit administratif est recevable à cet égard.
BGE 119 Ib 492 S. 500

4. a) Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, l'obligation de prétraitement des eaux usées ne répondant pas aux exigences fixées pour le déversement dans les égouts n'incombe plus à celui qui produit ces eaux (cf. art. 18 al. 2 LPEP), mais à celui qui les détient (cf. art. 12 al. 1 LEaux). Cette modification résulte clairement du texte français de la nouvelle loi. Toutefois, selon le texte allemand de cette dernière disposition tel qu'il figure au RS 814.20 (ainsi que selon le texte publié après l'adoption de la loi par les Chambres fédérales - cf. BBl 1991 I 253), le prétraitement doit être effectué par celui qui veut introduire des eaux usées dans les égouts ("wer Abwasser einleiten will..."). On peut dès lors se demander si cette notion correspond à celle du "détenteur" employée dans le texte français. Aux termes du projet du Conseil fédéral, l'obligation de prétraitement incombait au détenteur des eaux usées ("wer Abwässer hat"; cf. BBl 1987 II 1185). Pour des raisons de style, la commission du Conseil des Etats avait proposé l'usage du singulier ("Abwasser" plutôt que "Abwässer"), tout en conservant le verbe employé dans le projet du Conseil fédéral (BOCE 1988 p. 635). Le Conseil des Etats a adopté l'art. 12 al. 1 LEaux dans cette teneur (ibid.), de même que le Conseil national (BOCN 1989 p. 955). La modification terminologique dans la définition du débiteur de l'obligation, opérée dans le seul texte allemand, est intervenue ultérieurement; le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale ne fournit aucune explication à ce propos. Quant au texte italien de l'art. 12 al. 1 LEaux, il met l'obligation de prétraitement à la charge du détenteur des eaux, ou plus précisément de celui qui a des eaux à évacuer ("chi ha acque di scarico..."). Cette disposition n'a pas fait l'objet d'autres discussions devant les Chambres fédérales. Dans ces conditions, en ce qui concerne le débiteur de l'obligation fixée à l'art. 12 al. 1 LEaux, on doit admettre que la divergence entre les textes français et italien, d'une part, et allemand, d'autre part, n'a aucune portée décisive. C'est la notion française de "détenteur", dans l'acception déterminante en l'espèce (cf. infra, consid. 4b), qui doit être retenue. b) aa) Les motifs du choix, à cet égard, de la personne du "détenteur" plutôt que de celle du "producteur" des eaux usées utilisée par l'ancienne loi (selon le texte allemand de l'art. 18 al. 2 LPEP, l'obligation de prétraitement incombait au "Verursacher", et selon le texte italien, à "chi le [= les eaux usées] ha prodotte"), ne résultent pas clairement des travaux préparatoires. Le Message du Conseil fédéral
BGE 119 Ib 492 S. 501

retient cependant que la protection des eaux fait partie intégrante de la protection de l'environnement au sens large et que la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a servi de "fil conducteur" à diverses dispositions de la nouvelle loi sur la protection des eaux; ainsi, notamment, la terminologie de cette première loi a été adoptée dans toute la mesure du possible (FF 1987 II 1104/1105). La loi fédérale sur la protection de l'environnement a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver la fertilité du sol (art. 1er al. 1 LPE). Les atteintes, au sens de cette loi, sont les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons ainsi que les pollutions du sol (art. 7 al. 1 LPE). Les atteintes nuisibles aux eaux - notamment par l'introduction dans les eaux usées de produits qui pourraient être qualifiés de "déchets" - ne sont pas visées par la loi fédérale sur la protection de l'environnement; elles relèvent de la législation sur la protection des eaux (cf. intitulé du titre deuxième de la LEaux: "Prévention et réparation des atteintes nuisibles aux eaux"; cf. ANDREAS TRÖSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz [KUSG], art. 30, Zurich 1991, n. 21). bb) Cela étant, la notion de "détenteur" (dans le texte allemand: "Inhaber") est employée à plusieurs reprises dans la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Il en est ainsi en particulier aux art. 10 al. 3 et 16 al. 3 LPE ("détenteur d'une installation"). On peut mentionner, à titre d'exemple, que la procédure d'assainissement d'une installation (selon l'art. 7 al. 7 LPE, on entend par "installations" les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain) ne satisfaisant pas aux prescriptions légales, est dirigée contre son détenteur (cf. art. 16 LPE, art. 13 et 16 OPB, art. 8 OPair; cf. ANDRÉ SCHRADE, KUSG, Vorbemerkungen zu Art. 16 - 18, Zurich 1987, n. 1). Au sens de ces dispositions, le détenteur est la

personne (physique ou morale) qui, en fait, est responsable de l'exploitation de l'installation; la situation du détenteur au regard du droit privé - propriétaire, possesseur, etc. - n'est pas déterminante à ce propos (cf. SCHRADE, KUSG, art. 11, Zurich 1987, n. 10; TRÖSCH, KUSG, art. 10, Zurich 1992, n. 66). Au demeurant, la nouvelle loi sur la protection des eaux connaît aussi la notion de "détenteur d'une entreprise ou d'une installation" dans sa disposition relative à la responsabilité civile (art. 69 al. 1 LEaux); il s'agit de la personne qui exerce la maîtrise effective sur l'entreprise ou l'installation et qui est en mesure de prendre les
BGE 119 Ib 492 S. 502

précautions nécessaires pour parer au danger que représente, pour les eaux, l'activité en question (cf. CHRISTOPH BERTISCH, Die zivilrechtliche Haftungsbestimmung der Gewässerschutzgesetzgebung, thèse Bâle 1991, p. 18 ss; cet auteur se réfère notamment à d'autres normes du droit suisse qui fondent la responsabilité civile d'un "détenteur"). cc) Quant à l'art. 30 al. 1 LPE, il charge le "détenteur de déchets" de les traiter, à savoir de "les recycler, les neutraliser ou les éliminer selon les prescriptions de la Confédération et des cantons". Il s'agit là de la personne qui a, en fait, la maîtrise ou un pouvoir de disposition sur les déchets; ce n'est pas nécessairement celle qui est à l'origine de leur production. Dans cette mesure, le régime légal peut avoir pour résultat de mettre l'obligation de traitement non pas directement à la charge du "pollueur" (cf. art. 2 LPE et le principe général "pollueur-payeur" ou, en allemand, "Verursacherprinzip"), mais à la charge d'un tiers qui n'est que détenteur (ATF 118 Ib 407 consid. 3c; cf. TRÖSCH, KUSG, art. 30, n. 10). La nature particulière des risques liés aux déchets ainsi que les conditions de leur production expliquent la solution légale adoptée dans ce domaine (cf. ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN, Le principe pollueur-payeur en relation avec la responsabilité du pollueur, RDS 108/1989 II, p. 463). dd) L'art. 12 al. 1 LEaux s'adresse au détenteur d'eaux usées ne répondant pas aux exigences fixées pour le déversement dans les égouts, principalement parce qu'elles pourraient porter atteinte aux installations d'évacuation et d'épuration ou à leur fonctionnement (cf. art. 7 de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées). Lorsque, comme en l'espèce, les eaux usées des installations en cause sont de toute manière évacuées dans une canalisation publique et traitées dans une station centrale d'épuration, il ne s'agit pas directement, par l'application de l'art. 12 al. 1 LEaux, d'éviter une pollution des eaux superficielles ou des eaux souterraines. Dans une telle situation, l'autorité n'est en principe pas non plus amenée à prendre des mesures "pour prévenir un danger imminent pour les eaux, pour établir un constat et pour réparer les dommages", au sens de l'art. 54 LEaux - qui correspond à l'ancien art. 8 LPEP (cf. Message relatif à la LEaux, FF 1987 II 1172; cf. aussi art. 59 LPE); il n'existe en l'espèce, a priori, aucun risque de déversement ou d'infiltration d'eaux polluées dans des eaux protégées. Il convient néanmoins de rappeler que dans sa jurisprudence relative à l'art. 8 LPEP, le Tribunal fédéral a retenu que les coûts résultant des mesures de prévention et de réparation des dommages (ou "mesures de sécurité",
BGE 119 Ib 492 S. 503

selon la note marginale de l'art. 8 LPEP) prises par l'autorité, pouvaient être mis à la charge du "perturbateur par comportement" ou du "perturbateur par situation"; le perturbateur par comportement est une personne dont les actes ou les omissions, ou ceux des tiers qui dépendent d'elle, ont provoqué l'atteinte, tandis que le perturbateur par situation est une personne à qui il incombe de remettre une chose dans un état conforme à l'ordre public, en raison de ses liens avec cette chose, généralement parce qu'elle en dispose ou en jouit comme propriétaire ou possesseur (ATF 118 Ib 407 consid. 4b - c, ATF 114 Ib 44 consid. 2a et les arrêts cités; cf. CLAUDE ROUILLER, L'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 598). Dans ces conditions, la notion du "perturbateur" est proche de celle du "détenteur". ee) La situation du détenteur d'eaux usées, au sens de l'art. 12 al. 1 LEaux, peut en revanche être comparée à celle du détenteur de déchets à traiter, au sens de l'art. 30 al. 1 LPE. On peut du reste constater certaines analogies entre l'obligation de prétraitement des eaux et diverses exigences de la législation sur la protection de l'environnement, qui prescrit par exemple, à l'intention de leur détenteur, le tri des déchets de chantier ou la valorisation de certains déchets industriels ou artisanaux (cf. art. 9 et 12 de l'ordonnance sur le traitement des déchets [OTD - RS 814.015] en relation avec l'art. 32 al. 4 LPE; cf. ATF 118 Ib 407). En l'espèce, il est inutile d'examiner si les tenanciers ou exploitants des établissements "Aulac" et "Marmiton" pouvaient seuls être considérés comme les personnes "produisant" des eaux usées, au sens de l'art. 18 al. 2 LPEP. L'acception large de la notion de "détenteur" employée à l'art. 12 al. 1 LEaux (cf. supra, en particulier consid. 4b/cc) n'exclut pas que l'obligation de prétraitement incombe non pas au seul producteur des eaux usées, mais à un tiers qui, par la situation qu'il occupe, maîtrise en fait leur déversement dans les égouts. En élargissant le cercle des débiteurs de cette obligation, l'art. 12 al. 1 LEaux contribue à renforcer la protection des eaux: cette disposition doit donc être appliquée dans la présente procédure de recours de droit

administratif (cf. supra, consid. 3a).
5. En vertu de l'art. 12 al. 1 LEaux, le prétraitement d'eaux usées peut être imposé lorsque celles-ci ne répondent pas aux exigences fixées pour le déversement dans les égouts. Les recourantes soutiennent que cette condition ne serait pas remplie en l'espèce ou, à tout le moins, que l'autorité cantonale ne pouvait les contraindre à installer un séparateur de graisses sans ordonner auparavant une
BGE 119 Ib 492 S. 504

expertise sur l'état des eaux usées des établissements visés et sur l'utilité de l'équipement préconisé. a) Aux termes d'une norme SN 592000 établie par l'Association suisse des professionnels de l'épuration des eaux (ASPEE) - qui a été produite par le Département fédéral de l'intérieur -, un séparateur de graisses a pour but d'éliminer des eaux usées les graisses animales et les huiles végétales susceptibles de se figer à l'intérieur des conduites; des procédés spéciaux ou combinés - flottation, etc. - sont indispensables pour éliminer les graisses et les huiles en émulsion ou "émulsifiées" (devant le Conseil d'Etat, le département cantonal s'était également référé à la norme de l'ASPEE). Cette norme présente une coupe schématique d'une telle installation (ch. 10.6.1): l'eau évacuée passe dans un premier récipient, le décanteur, puis à travers un second, le séparateur de graisses stricto sensu. La décision attaquée retient qu'il existe, pour la réalisation d'un tel équipement, des solutions plus ou moins lourdes. Le projet établi le 6 septembre 1989 par la recourante LO Gestion S.A. prévoit la création d'une fosse dans une cour à l'arrière des bâtiments, les travaux de creusement et de maçonnerie nécessaires à cet effet étant devisés à 110'000 fr. Devant le Conseil d'Etat, le département cantonal a indiqué qu'il existait aussi des séparateurs de graisses en polyéthylène ou en acier, qui pouvaient le cas échéant trouver place dans un local ad hoc sans qu'il soit nécessaire de creuser une fosse. La décision attaquée retient au demeurant que ces dernières solutions sont moins onéreuses que celle prévue par les recourantes. Pour certaines substances, la colonne III de l'annexe à l'ordonnance sur le déversement des eaux usées, à laquelle renvoie l'art. 7 de cette ordonnance (cf. supra, consid. 3b/aa), fixe des valeurs limites. En ce qui concerne en revanche les graisses et les huiles employées dans une cuisine, il est prescrit que des séparateurs seront installés "au besoin", aucune limite quantitative n'étant posée. La norme SN 592000 propose à cet égard divers "critères de décision", en précisant que la grandeur des cuisines de restaurants n'est pas seule déterminante (ch. 10.6.2). Ces critères sont notamment les suivants: nombre de repas par jour (en général, un séparateur de graisses n'est pas requis pour moins de 300 repas par jour); système de collecteurs et conduites enterrés caractéristiques spécifiques de l'égout là où débouche la conduite d'évacuation du bien-fonds; caractéristiques générales de l'égout (tracé, pente, diamètre, température); considérations économiques relatives au curage de l'égout et à la vidange du séparateur de graisses.
BGE 119 Ib 492 S. 505

b) aa) La décision attaquée retient que les tuyaux d'écoulement des eaux usées des cuisines des établissements visés doivent faire l'objet de nettoyages périodiques en raison des dépôts graisseux qui s'y forment et qui pourraient entraîner leur obstruction; il en va de même du collecteur communal auquel ces tuyaux sont raccordés. Le service cantonal spécialisé a précisé, dans ses observations au Conseil d'Etat qui s'y est référé sur ce point, que même si certaines graisses se déposent dans les canalisations publiques, une grande partie d'entre elles parviennent à la station d'épuration et en perturbent le bon fonctionnement. Ces faits ne sont pas contestés par les recourantes. Celles-ci prétendent néanmoins que les rejets ne seraient pas "nocifs". Les autorités cantonales n'ont toutefois pas ordonné un assainissement au motif que les eaux évacuées contiendraient d'autres substances polluantes dans des concentrations prohibées par l'ordonnance sur le déversement des eaux usées. Or la seule présence d'huiles et de graisses peut porter atteinte aux installations d'évacuation et d'épuration, au sens de l'art. 7 de cette ordonnance; cela peut justifier, à certaines conditions, un prétraitement selon l'art. 12 al. 1 LEaux. Il n'est pas non plus contesté que les établissements visés sont importants du point de vue de la quantité des repas qu'ils servent; les recourantes ne prétendent du reste pas que le seuil de 300 repas par jour, qui figure dans la norme SN 592000 précitée, ne serait pas dépassé. bb) Les recourantes soutiennent que le Conseil d'Etat aurait dû mettre en oeuvre une expertise aux fins d'évaluer l'état des eaux évacuées par les cuisines des établissements concernés. Elles se plaignent à ce propos d'une violation du droit d'être entendu. Le droit d'être entendu au sens large comprend le droit de faire administrer des preuves; sa portée est déterminée en premier lieu par le droit cantonal. Les recourantes n'invoquant aucune disposition de droit cantonal, leur grief doit être examiné au regard de la garantie minimale accordée par l'art. 4 Cst. Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal. Par ailleurs, 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
BGE 119 Ib 492 S. 506

l'amener à modifier son opinion (ATF 117 Ia 262 consid. 4b, ATF 115 Ia 97 consid. 5b; arrêt du 18 avril 1991 en la cause A., consid. 2b, reproduit in: RDAF 1992 p. 198). En l'espèce, les recourantes font valoir que les résidus de graisses et huiles récupérés dans les cuisines litigieuses ne sont en principe pas éliminés par déversement dans les canalisations, mais sont traités conformément aux prescriptions applicables à ce type de déchets; ce faisant, les détenteurs de ces résidus observent la règle énoncée à l'art. 15 de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées. Il n'en demeure pas moins que lorsque, comme en l'espèce, des centaines de repas sont servis quotidiennement, les eaux de lavage des installations et ustensiles de préparation et de cuisson ainsi que des pièces de vaisselle, contiennent encore des quantités relativement importantes d'huile et de graisse. En l'occurrence, la nécessité de procéder périodiquement au nettoyage des conduites privées ou publiques, en raison des dépôts graisseux qui s'y forment, en est une preuve manifestement suffisante. Une expertise sur ce point aurait été sans pertinence et le grief de violation de l'art. 4 Cst. est mal fondé. cc) La décision attaquée retient que les établissements visés sont situés dans une partie de la ville de Lausanne qui se trouve pratiquement à l'altitude du lac Léman et que par conséquent la pente du collecteur d'eaux usées n'est pas très forte à cet endroit. La pente de l'égout est un des critères que propose la norme SN 592000 précitée pour juger de l'utilité d'un séparateur de graisses, une pente faible ralentissant l'écoulement et favorisant les dépôts dans la canalisation. Cet élément de fait n'est pas non plus contesté. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral - qui s'impose une certaine retenue dans l'examen de questions techniques (ATF 117 Ib 114 consid. 4b, ATF 112 Ib 424 consid. 3 et les arrêts cités) - n'a aucun motif de s'écarter de la décision attaquée, fondée notamment sur l'avis du service cantonal spécialisé en la matière, quant à la nécessité d'assurer le prétraitement des eaux usées des cuisines concernées avant qu'elles ne soient déversées dans les canalisations publiques. c) Les recourantes prétendent qu'un séparateur de graisses ne serait pas suffisamment efficace en l'espèce, en raison de l'état des canalisations existantes à la sortie des cuisines et des caractéristiques des eaux de lavage, provenant principalement de lave-vaisselles automatiques. Les décisions du département cantonal qui exigent le prétraitement des eaux usées des cuisines du "Boccalino" d'une part, et des
BGE 119 Ib 492 S. 507

établissements "Aulac" et "Marmiton" d'autre part, n'imposent pas la réalisation d'un type précis de séparateur de graisses. Lorsqu'une telle installation prévoit un procédé d'élimination des graisses et huiles en émulsion - conformément à ce que propose la norme SN 592000 précitée -, les eaux provenant de lave-vaisselle peuvent être prétraitées au même titre que d'autres eaux comportant des graisses et des huiles. Par ailleurs, seules les eaux usées des cuisines - et non pas toutes les eaux à évacuer de ces établissements - doivent être amenées dans le séparateur. Après une inspection locale, le Conseil d'Etat a retenu que l'état du réseau de canalisations ne constituait pas un obstacle à cet égard (les conduites aboutissent au sous-sol des bâtiments et sont apparentes). Sur ces points également, il ne se justifie pas de s'écarter de la décision cantonale, les recourantes ne prétendant du reste pas qu'un autre moyen permettrait d'atteindre le but recherché; au demeurant, l'annexe de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées ne prévoit pas d'autres procédés de prétraitement. Dans ces conditions, une expertise sur l'efficacité d'un séparateur de graisses aurait été sans pertinence et le Conseil d'Etat pouvait, sur ce point, refuser de donner suite à la requête des recourantes sans violer leur droit d'être entendues (cf. supra, consid. 5b/bb).
6. Les recourantes font valoir qu'elles ne pouvaient de toute manière pas être tenues d'assurer le prétraitement des eaux usées de l'établissement "Marmiton". a) La recourante LO Immeubles S.A. est propriétaire du bâtiment dans lequel se trouvent les cuisines des restaurants "Le Boccalino" et "Aulac"; la recourante LO Gestion S.A. gère cet immeuble. Il n'est pas nécessaire d'examiner plus précisément les attributions respectives de ces deux sociétés, car on peut considérer qu'ensemble, elles ont la maîtrise de toutes les canalisations par lesquelles les eaux usées des cuisines de ces deux établissements sont évacuées dans le collecteur public; dans cette mesure, elles peuvent disposer des eaux qui y sont déversées et elles en sont les détentrices au sens de l'art. 12 al. 1 LEaux (cf. supra, consid. 4b). b) L'exploitant du "Marmiton" - cuisine de 81 m2 dans laquelle sont préparés des mets à l'emporter - est locataire de la recourante LO Gestion S.A., qui elle-même dispose de ces locaux en vertu d'un contrat de bail passé avec un tiers. Il est au demeurant constant que la recourante LO Immeubles S.A. n'en est ni propriétaire, ni locataire, ni responsable à un autre titre. La décision attaquée retient par
BGE 119 Ib 492 S. 508

ailleurs que le locataire principal - LO Gestion S.A. - a remis des locaux nus au sous-locataire. Le prétraitement des eaux usées du "Boccalino" a été ordonné par décision distincte, actuellement en force (cf. supra, consid. 3c). Un séparateur de graisses doit donc être réalisé sur la parcelle de LO Immeubles S.A.; le prononcé attaqué impose en définitive le raccordement des canalisations de deux autres cuisines à cette installation. Le projet présenté au département cantonal, auquel cette autorité se référait implicitement dans sa décision du 10 octobre 1989, prévoit une telle installation commune dans une cour sur laquelle donnent les cuisines des trois établissements concernés. La législation cantonale permet, dans certaines situations, d'imposer des solutions communes pour le traitement d'eaux usées; l'autorité peut en particulier obliger le propriétaire d'une canalisation privée à recevoir les eaux d'autres immeubles (art. 27 al. 3 LVdPEP) ou, lorsque les eaux usées d'un certain secteur ne peuvent ou ne doivent pas être dirigées sur les installations collectives d'épuration, exiger que les eaux de plusieurs immeubles soient épurées dans une même installation particulière (art. 31 al. 2 LVdPEP). Quand bien même ces dernières dispositions ne sont pas directement applicables en l'espèce, un prétraitement en commun s'impose également. Dans ces conditions, ce que l'autorité compétente doit exiger du détenteur des eaux usées du "Marmiton", c'est principalement qu'il prenne les mesures adéquates pour que les canalisations d'évacuation soient raccordées au séparateur de graisses à réaliser sur la parcelle voisine. Dans de telles circonstances, parmi tous les éventuels détenteurs - dans l'acception large de cette notion, selon l'art. 12 al. 1 LEaux -, il se justifie de choisir celui qui sera le mieux à même d'assurer effectivement le prétraitement en commun.
Le sous-locataire n'a de rapports contractuels qu'avec le locataire principal, et non pas avec le bailleur (cf. art. 262 CO; jusqu'au 1er juillet 1990: art. 264 aCO). En l'espèce, les locaux du "Marmiton" ont été aménagés en cuisine par leur exploitant, après la conclusion du contrat de sous-location avec le locataire principal. Celui-ci - en l'occurrence LO Gestion S.A. - est tenu, en vertu de l'art. 256 al. 1 CO, de délivrer la chose dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée et de l'entretenir dans cet état. Si l'exploitation d'une cuisine préparant de nombreux repas exige, conformément aux prescriptions fédérales sur la protection des eaux, un procédé de prétraitement des eaux usées ou un raccordement à un séparateur de graisses, le locataire principal peut être tenu de pourvoir à
BGE 119 Ib 492 S. 509

la mise en place de ce dispositif, afin de garantir au sous-locataire la faculté de continuer à affecter les locaux à l'activité convenue. Dans sa position de bailleur, le locataire principal a ainsi une maîtrise suffisante sur les équipements de base nécessaires à l'activité du sous-locataire; il en va en particulier ainsi pour le système d'évacuation des eaux usées, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, il s'agit d'assurer un raccordement à un séparateur de graisses qui doit être réalisé à proximité directe. Les droits et obligations du bailleur principal en ce qui concerne les travaux d'entretien ou de modification de la chose louée, sont naturellement réservés; cette circonstance ne suffit pas à exclure que, pour l'autorité qui doit ordonner le prétraitement d'eaux usées d'un établissement artisanal ou industriel, le locataire principal soit considéré comme un détenteur au sens de l'art. 12 al. 1 LEaux. Cette solution se justifie d'autant plus, en l'espèce, que ce locataire principal est "co-détenteur" des autres eaux usées à déverser dans le séparateur de graisses. Les moyens des recourants, sur ce point, sont donc mal fondés.