

BGer 1C_465/2023 vom 26. November 2025

Bundesgericht, 2025-11-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_465_2023

FR: TF 1C_465/2023 du 26 novembre 2025

IT: TF 1C_465/2023 del 26 novembre 2025

Erwägungen

E. 1

Les recours en matière de droit public portant sur la répartition des coûts d'assainissement formés respectivement par A. _____ SA et la Ville de Fribourg sont dirigés contre le même arrêt cantonal; il se justifie par conséquent de joindre les causes 1C_465/2023 et 1C_488/2023, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer sur leurs mérites dans un unique arrêt. Il convient par ailleurs de joindre à la procédure la cause 1C_219/2024 qui, si elle concerne certes un arrêt cantonal distinct, se fonde sur le même complexe de faits; les griefs soulevés par A. _____ SA, à l'appui de ce second pourvoi, se recoupent en outre largement avec ceux développés dans son recours dans la cause 1C_465/2023 et la recourante requiert également la jonction.

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 149 II 66 consid. 1.3).

E. 2.1

Pour ce qui concerne la décision de répartition des coûts relevant du droit des sites contaminés, la jurisprudence la qualifie d'autre décision préalable ou incidente au sens de l' art. 93 LTF lorsqu'elle fixe d'abord le pourcentage des quotes-parts de répartition, avant que les coûts exacts - et partant les montants à payer - ne soient déterminés (cf. arrêts 1C_76/2023 du 24 octobre 2024 consid. 1.3; 1C_339/2023 du 11 septembre 2024 consid. 1.1; 1C_315/2020 du 22 mars 2021 consid. 1.1; 1C_490/2019 du 2 juillet 2020 consid. 1.1; 1C_17/2019 du 29 juillet 2019 consid. 1.2; 1C_397/2013 du 21 avril 2015 consid. 1.3). Sont en revanche considérées comme des décisions finales au sens de l' art. 90 LTF les décisions qui n'arrêtent pas uniquement les quotes-parts de répartition, mais chiffrent également le montant des coûts de l'assainissement (arrêts 1C_76/2023 du 24 octobre 2024 consid. 1.3; 1C_610/2019 du 9 décembre 2020 consid. 1.1 et l'arrêt cité).

En l'occurrence, l'arrêt attaqué du 12 juillet 2023 (causes 1C_465/2023 et 1C_488/2023), qui confirme la décision de la DAEC du 8 octobre 2020, arrête non seulement les quotes-parts et les coûts au 31 décembre 2019, mais condamne également les différents perturbateurs au paiement de la part nominale mise à leur charge. Dans ces conditions, l'arrêt attaqué du 12 juillet 2023 doit être qualifié de final. Par ailleurs, les recourantes ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elles sont particulièrement atteintes par l'arrêt attaqué qui confirme leur qualité de perturbatrice par comportement et ont ainsi un intérêt digne de protection à sa modification ou à son annulation, celui-ci, répartissant entre elles différents frais afférents à la pollution du site litigieux. La Ville de Fribourg est en outre atteinte de la même manière qu'un particulier dans sa situation matérielle (cf. ATF 140 I 90 consid. 1.2.1; 140 V 321 consid. 2.1.1; 138 I 143 consid. 1.3.1; cf. arrêt

1C_524/2014 du 24 février 2016 consid. 2). Les recourantes ont ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière sur les recours en matière de droit public interjetés contre l'arrêt cantonal du 12 juillet 2023.

La Ville de Fribourg a également introduit un recours constitutionnel subsidiaire par la même écriture que pour son recours en matière de droit public. Le recours constitutionnel subsidiaire a cependant été déposé pour le cas où la voie du recours en matière de droit public ne serait pas ouverte. Ce dernier recours étant recevable, le recours constitutionnel subsidiaire peut être considéré comme non déposé.

E. 2.2

Enfin, en ce qui concerne le recours de A. _____ SA du 25 avril 2024 (cause 1C_219/2024), celui-ci est dirigé contre l'arrêt du Tribunal cantonal du 26 mars 2024 confirmant l'obligation de constituer des sûretés. Selon la jurisprudence, une décision ordonnant des sûretés en application de l' art. 32d bis LPE est qualifiée de mesure provisionnelle (cf. arrêt 1C_62/2020 du 4 juin 2021 consid. 2.2 et la référence). À ce titre, elle peut revêtir un caractère incident si elle a été prononcée en relation avec d'autres mesures relevant du droit des sites contaminés (cf. arrêt 1C_17/2019 du 29 juillet 2019 consid. 1.1); à l'inverse, la décision ordonnant la constitution de sûretés doit être qualifiée de finale au sens de l' art. 90 LTF lorsqu'elle est rendue dans une procédure autonome ne concernant que la constitution d'une telle garantie (cf. ATF 134 II 349 consid. 1.3.; ISABELLE ROMY, Sûretés financières du droit des sites pollués: conditions d'application et conséquences incisives pour les sociétés perturbatrices et leurs organes [ci-après: Sûretés], BR/DC 2/2020 p. 74, p. 77). En l'espèce, comme l'expose la recourante, la constitution d'une garantie financière à hauteur de 22,5 millions de francs comporte le risque d'entraîner sa faillite, ce qui relève d'un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF (cf. également arrêt 1C_62/2020 du 4 juin 2021 consid. 1.2); il convient ainsi d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public du 25 avril 2024, sans qu'il ne soit nécessaire de qualifier formellement l'arrêt attaqué du 26 mars 2024.

E. 3

Dans son recours dirigé contre l'arrêt du 12 juillet 2023, invoquant une violation de l' art. 32d LPE , A. _____ SA reproche aux autorités précédentes de n'avoir pas convenablement établi le cercle des perturbateurs. Elle affirme que E. _____ SA n'était pas l'unique entreprise de la région fribourgeoise et reproche aux autorités précédentes de n'avoir que "vaguement et de manière inappropriée" enquêté sur l'existence des nombreuses autres entreprises de la région de Fribourg qui auraient également pu produire et déposer des déchets industriels contenant du PCB à la décharge de La Pila. Elle juge également arbitraire la part de 5 % attribuée à d'éventuels déposants inconnus.

Malgré l'intitulé du grief, ces critiques relèvent de l'établissement des faits (cf. arrêt 1C_570/2011 du 20 septembre 2012 consid. 2.3.3). À ce titre, le grief est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7; 145 V 188 consid. 2). Or la recourante se limite à des reproches strictement appellatoires: elle énumère une série d'entreprises et émet des critiques péremptoires quant au caractère incomplet de l'instruction, ce qui est insuffisant à démontrer l'arbitraire. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente qui, à l'issue d'une instruction fouillée (cf. arrêt attaqué du 12 juillet 2023 consid. 4.3), est parvenue à la conclusion que

rien ne permettait de conclure que d'autres perturbateurs que E._____ SA, la Ville de Fribourg (exploitante de la décharge) et l'État de Fribourg (autorité de surveillance et propriétaire du terrain) auraient dû être pris en considération (sur cette question cf. ATF 144 II 332 consid. 4.1.3). S'agissant plus spécialement de E._____ SA, la cour cantonale a en particulier établi que cette entreprise - principale consommatrice de PCB en Suisse - avait utilisé de manière régulière et importante la décharge de La Pila pour l'évacuation de ses déchets spéciaux, ce dont attestait aussi bien le témoin G._____, ancien directeur de E._____ SA (cf. procès-verbal du SEn du 22 septembre 2008) que K._____ chargé pendant six ans, avec son entreprise de construction, de "pousser" et "réorganiser" les déchets sur le site, dont les dires se recoupaient avec la découverte de nombreux déchets portant le sigle de l'entreprise dans la décharge. Aussi devait-on admettre, avec une vraisemblance prépondérante, que l'essentiel des matériaux toxiques retrouvés dans la décharge y avaient été amenés par l'entreprise précitée. Enfin, quant à la part de 5 % attribuée à des déposants inconnus, comme on le verra encore ci-dessous (cf. consid. 6.4.2), celle-ci a été retenue "en bruit de fond" alors même qu'aucun élément au dossier n'indique que des tiers auraient procédé à des dépôts avec un degré d'intensité suffisant; cela est au demeurant à l'avantage de la recourante qui, quoi qu'il en soit, ne démontre pas que cette proportion serait arbitraire.

Insuffisamment motivé, le grief est rejeté pour autant qu'il soit recevable.

E. 4

Toujours sur le plan de l'établissement des faits, A._____ SA conteste être la successeure de la société E._____ SA. Elle se plaint d'une violation de la maxime inquisitoire - invoquant notamment l'art. 45 du code fribourgeois de procédure et juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA; RS/FR 150.1) -, de son droit d'être entendue ainsi que d'arbitraire.

E. 4.1.1

Selon la jurisprudence, la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, impose à l'autorité d'établir d'office les faits pertinents pour assurer une application correcte de la loi. L'autorité doit procéder à une administration et à une appréciation des preuves nécessaires, voire à de plus amples investigations si elle conserve un doute quant au caractère complet et exact de l'état de fait résultant des preuves déjà administrées. Elle n'a en revanche pas à épuiser toutes les possibilités d'investigations si l'état de fait lui paraît suffisamment établi (cf. ATF 128 III 411 consid. 3.2.1 et les arrêts cités; 110 V 48 consid. 4a et les références; voir également ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). Les parties sont quant à elles tenues de collaborer à l'établissement des faits (cf. ATF 148 II 465 consid. 8.3); il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître. En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l'art. 8 CC [RS 210] relatif au fardeau de la preuve (ATF 148 II 465 consid. 8.3; 140 I 285 consid. 6.3.1).

Sur le plan cantonal, la question est réglée aux art. 45 ss CPJA. Aux termes de l'art. 45 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (al. 1). Elle

apprécie les allégués des parties et les preuves selon sa libre conviction (al. 2). Les parties sont tenues de collaborer à l'établissement des faits lorsqu'elles s'en prévalent (art. 47 let. a CPJA) et sont notamment tenues de produire les documents et de fournir les renseignements utiles qu'elles détiennent (art. 48 let. a CPJA).

E. 4.1.2

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, 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 149 I 91 consid. 3.2; 148 II 73 consid. 7.3.1). L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'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 que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 147 IV 534 consid. 2.5.1; 145 I 167 consid. 4.1).

E. 4.1.3

Enfin, en matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables (ATF 143 IV 500 consid. 1.1 p. 503).

E. 4.2

Il est établi, au travers notamment d'un rapport historique du 30 octobre 2009 et des chronologies établis par l'historien H._____, sur mandat de la DAEC, que E._____ SA, fondée en 1905, était active dans la production d'appareillages électriques et de condensateurs. En 1972, a été créée la Holding F._____, qui comprenait notamment E._____ SA ainsi que la société J._____ SA - fondée ultérieurement, en 1973. Sur la base d'un contrat du 27 novembre 1992, E._____ SA a fusionné avec la société C._____ SA. Selon les informations du registre du commerce - dont un extrait relatif à E._____ SA figure au dossier -, C._____ SA a repris à titre universel l'actif et le passif de E._____ SA; celle-ci a quant à elle été dissoute (cf. art. 748 aCO [RS 220]). Le rapport de gestion de C._____ SA du 21 juin 1993 relatif à l'exercice 1992 précise que son activité serait dès lors divisée en deux volets: d'une part, le développement, la production et la vente de condensateurs de déparasitage et, d'autre part, la gestion de la totalité du parc immobilier du groupe. Le 10 octobre 1997, C._____ SA a modifié sa raison sociale en D._____ SA, avec pour but social l'achat, l'aménagement, la construction, l'exploitation, la location, la gérance et généralement la mise en valeur de propriétés immobilières et leur vente. À la suite d'une nouvelle modification de sa raison sociale, la société est devenue A._____ SA, nom qu'elle porte encore actuellement.

E. 4.3

À lumière de ces informations, la cour cantonale a considéré que la société recourante avait succédé à titre universel à E._____ SA suite à la fusion opérée en 1992. À ce titre, elle assumait notamment la responsabilité environnementale pour la pollution au PCB de La Pila, dès lors qu'il n'était pas établi que les secteurs "grands condensateurs" et "petits condensateurs" de E._____ SA auraient par la suite été transférés à d'autres entités. A._____ SA le conteste et maintient que les actifs et passifs de ces deux secteurs - à

l'origine de la pollution, selon l'arrêt attaqué - auraient été transférés à J._____ SA en 1980, respectivement à la société L._____ GmbH en 1996. Bien qu'elle reconnaisse ne pas être en mesure d'établir ses allégations, la recourante reproche à l'instance précédente d'avoir établi les faits de manière arbitraire en niant l'existence de ces transferts et d'avoir violé la maxime inquisitoire en lui faisant supporter l'échec de la preuve. Elle soutient encore qu'en refusant d'auditionner à ce sujet M._____, responsable des finances et secrétaire du conseil d'administration de F._____ Holding, le Tribunal cantonal aurait en outre violé son droit d'être entendue.

E. 4.4

Il ressort de l'arrêt attaqué que la DAEC a procédé à de nombreuses recherches, spécialement dans les archives de C._____ SA, comprenant celles de E._____ SA, versées aux Archives de l'État de Fribourg (AEF), et fait établir un rapport historique détaillé. Il n'a cependant pas été possible d'établir que les actifs et passifs du secteur "grands condensateurs" auraient été repris par J._____ SA - comme le prétend la recourante -, le contrat passé avec cette société n'ayant en particulier pas été retrouvé dans les différentes archives (cf. H._____, Investigations historiques, recherche complémentaire, 5 juillet 2012).

Les autorités ont néanmoins retrouvé, par l'intermédiaire de l'historien prénommé, un procès-verbal du conseil d'administration de la Holding F._____ du 29 août 1980 selon lequel E._____ SA avait transféré sa division "grands condensateurs" à J._____ SA le 1er avril 1980 (

ibid.). Ces recherches complémentaires ont été opérées suite notamment aux allégations de la recourante quant aux prétendus transferts d'actifs et passifs (cf. notamment courrier de Me Jungo du 12 mars 2012), si bien qu'on ne discerne pas où résiderait la violation de son droit d'être entendue, d'autant qu'elle ne prétend pas avoir été empêchée de se déterminer sur le résultat de ces investigations complémentaires. Cela étant, à l'examen, force est avec la cour cantonale de reconnaître que rien ne permet de déduire de ce document que ce transfert aurait également concerné la reprise des passifs (exigence d'un avis clair, cf. ATF 79 II 154 ; EUGEN SPIRIG, Die Abtretung von Forderungen und die Schuldübernahme, Zweite Lieferung, Art. 175-183 OR, ZK 3e éd. 1994, n. 145 s. ad art. 181 CO); la recourante ne discute au demeurant pas la teneur de cette pièce. Le registre du commerce est au surplus muet à ce propos.

Il est vrai cependant, comme le souligne du reste l'instance précédente, que selon l'ancien art. 181 CO, abrogé suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion (LFus; RS 221.301), l'avis de reprise des passifs que devait émettre le repreneur d'un patrimoine ou d'un fonds de commerce à l'intention des créanciers ne devait pas nécessairement être inséré dans une publication officielle, aucune forme particulière n'étant alors exigée (cf. ATF 126 III 375 consid. 2c et les références; PIERRE ENGEL, Traité des obligations en droit suisse, 2e éd. 1997, p. 907). Toutefois, cet avis était une condition de validité d'une reprise d'un patrimoine avec actifs et passifs (ATF 79 II 154 ; arrêt 4C.302/2002 du 13 décembre 2002 consid. 1.2; ENGEL, op. cit., p. 905). Or une telle déclaration ne figure pas au dossier - en particulier dans les archives versées à l'État de Fribourg - et n'a pas non plus été produite par la recourante. La déclaration écrite de M._____, responsable des finances et secrétaire du conseil d'administration de F._____ Holding, du 15 octobre 2009, selon laquelle les reprises successives des

secteurs "grands condensateurs" par J._____ SA puis "petits condensateurs" par L._____ GmbH auraient aussi englobé les passifs ne convainc pas non plus. En effet, à l'examen du contrat du 12 novembre 1996 conclu avec L._____ GmbH, il apparaît sans conteste qu'il s'agissait exclusivement d'une vente d'actifs (cf. en particulier contrat, ch. II.1). Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait légitimement douter de la crédibilité des déclarations du prénommé, refuser son audition, et se référer aux documents écrits et officiels au dossier, sans que l'on puisse y déceler d'arbitraire; de même, au vu des clauses du contrat du 12 novembre 1996, elle pouvait renoncer à interpeller L._____ GmbH, sans que cela n'apparaisse critiquable.

E. 4.5

Compte tenu de ce qui précède, on ne saurait reprocher aux autorités précédentes d'avoir contrevenu à la maxime inquisitoire ni d'avoir établi les faits de manière arbitraire. Malgré d'importantes recherches, il n'a pas été possible d'établir les transferts allégués par la recourante; par ailleurs, en dépit de son devoir de collaboration, la recourante n'a pas non plus produit d'éléments permettant d'appuyer ses allégations. Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait, sans arbitraire, retenir qu'un tel transfert d'actifs et de passifs n'avait pas eu lieu et faire supporter l'échec de la preuve à la recourante (cf. ATF 148 II 465 consid. 8.3; 140 I 285 consid. 6.3.1); elle pouvait en particulier s'appuyer sur les documents écrits versés aux archives ainsi que sur le caractère probant des informations figurant au registre du commerce (cf. art. 936 ss CO) pour nier, sans arbitraire, l'existence de transferts des passifs des secteurs "grands condensateurs" et "petits condensateurs".

Le grief est écarté.

E. 5

Sur le fond, invoquant à cet égard également l' art. 32d LPE , A._____ SA soutient n'encourir aucune responsabilité pour le dépôt de PCB; la cause immédiate de la pollution serait selon elle le traitement inadéquat des déchets par la Ville de Fribourg, exploitante de la décharge de La Pila. Mettre à sa charge une part des frais d'assainissement conduirait également à un résultat arbitraire, au motif en particulier que "les propriétaires actuels" n'avaient rien à voir avec les dommages environnementaux litigieux.

E. 5.1

L' art. 32c al. 1 LPE prévoit que les cantons veillent à ce que soient notamment assainies les décharges et les autres sites pollués par des déchets (sites pollués) lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent (let. a). Conformément à l' art. 32d LPE , celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué (al. 1); si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité (al. 2, 1

ère phrase). La jurisprudence se réfère à la notion de perturbateur au sens du droit de police et distingue entre les perturbateurs par comportement et les perturbateurs par situation: doit être considérée comme un perturbateur par comportement la personne qui crée un dommage ou un danger en raison de son propre comportement ou de celui d'un tiers placé sous sa responsabilité, alors que le perturbateur par situation s'entend de la personne qui dispose de la maîtrise effective ou juridique de la chose ayant provoqué la situation contraire à l'ordre public (cf. ATF 144 II 332 consid. 3.1; 139 II 106 consid. 3; 131 II 743 consid. 3; arrêt

1C_18/2023 du 15 décembre 2023 consid. 4.2). Il ne suffit cependant pas, pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité ou d'assainissement, 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 (cf. arrêt 1C_339/2023 du 11 septembre 2024 consid. 2.2), c'est-à-dire que la cause elle-même ait franchi les limites de la mise en danger (arrêts 1C_223/2021 du 21 juin 2022 consid. 3.1; 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 5.3). Le perturbateur par comportement est donc celui qui a causé directement le danger ou l'atteinte (cf. arrêts 1C_339/2023 du 11 septembre 2024 consid. 2.2; 1C_18/2023 du 15 décembre 2023 consid. 4.2 et les arrêts cités). La désignation des perturbateurs est indépendante d'un comportement illégal, d'une faute ou d'une omission; ces éléments jouent un rôle uniquement dans la répartition des frais d'assainissement entre les différents responsables (arrêts 1C_223/2021 du 21 juin 2022 consid. 3.1; 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 5.3).

E. 5.2

Le Tribunal cantonal a jugé que le dépôt de fûts de déchets, dont il était désormais avéré qu'ils étaient hautement toxiques, dans une décharge ordinaire, constituait une cause immédiate de la pollution. En outre, dès lors qu'il s'agissait d'une responsabilité causale, il était sans pertinence qu'au moment où E._____ SA s'était débarrassée des déchets de PCB, elle en ignorait la toxicité. En tant que successeure universelle de cette entreprise, A._____ SA était donc bien perturbatrice par comportement. Cette appréciation est partagée par l'OFEV aux termes de ses observations.

E. 5.3

La recourante soutient pour sa part que l'élément déterminant serait le fait que la Ville de Fribourg, exploitante de la décharge, avait accepté ces déchets et qu'elle aurait même exigé des entreprises locales que les déchets industriels soient déposés à La Pila. Elle avance qu'elle - respectivement E._____ SA - n'avait aucune influence sur le traitement de ces déchets ou leur élimination; la Ville avait décidé seule du traitement ou de l'élimination et avait en particulier répandu les déchets industriels (PCB) sur toute la surface de la décharge, les mélangeant aux déchets ordinaires. La recourante estime ainsi ne pas pouvoir être tenue pour responsable de ces manquements en sa qualité de déposante de déchets. En outre, dès lors que la dangerosité du PCB n'était pas connue au moment de son dépôt, la responsabilité ne saurait lui être imputée au motif de la dangerosité des déchets, qui constituerait, à la suivre, un critère étranger à la notion d'immédiateté.

E. 5.3.1

Selon une partie de la doctrine, la responsabilité du producteur ou du déposant de déchets comme perturbateur par comportement doit être admise lorsque les déchets en cause présentent une dangerosité qualifiée qui peut s'actualiser en cours d'entreposage (PIERRE TSCHANNEN/MARTIN FRICK, *Der Verursacherbegriff nach Artikel 32d USG - Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL]*, 2002, p. 12, accessible à l'adresse www.bafu.admin.ch;

contra BEATRICE WAGNER PFEIFER, *Kostentragungspflichten bei der Sanierung und Überwachung von Altlasten im Zusammenhang mit Deponien*, ZBl 105/2004, p. 133 ss). Dans sa jurisprudence, bien qu'il n'ait pas expressément statué sur le critère de la dangerosité qualifiée, le Tribunal fédéral s'est prononcé dans ce sens en retenant que le

déposant doit être reconnu comme perturbateur par comportement lorsque l'action de l'entreposage constitue une cause immédiate de la pollution (arrêt 1C_524/2014 du 24 février 2016 consid. 6.1). Le caractère dangereux du déchet constitue dans ce cadre un critère d'appréciation nécessaire du caractère immédiat de l'atteinte en tant que celle-ci, respectivement le besoin d'assainissement, en découle (contrairement à la production de déchets ménagers qui en principe ne constitue qu'une cause indirecte; cf. ISABELLE ROMY, Questions de droit matériel en relation avec la répartition des responsabilités selon l' art. 32d LPE [ci-après: Questions], DEP 2011 p. 612, p. 617 s.; TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 12). Il est ainsi conforme à la jurisprudence de retenir que le fait de déposer des fûts de déchets toxiques (PCB) dans une décharge ordinaire constitue en soi une cause immédiate de la pollution, dès lors que ce comportement franchit les limites de la seule mise en danger (arrêt 1C_223/2021 du 21 juin 2022 consid. 3.1 et les arrêts cités).

E. 5.3.2

Il est par ailleurs rappelé que la désignation des perturbateurs est indépendante d'un comportement illégal, d'une faute ou d'une omission, ces éléments ne jouant un rôle que dans la répartition des frais d'assainissement entre les différents responsables (arrêt 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 5.3 et la référence à ELISABETH BÉTRIX, Les coûts d'intervention - difficultés de mise en oeuvre, DEP 1995 p. 385 s.). Il n'est partant pas pertinent à ce stade que le dépôt ait été autorisé par les autorités, singulièrement par la Ville de Fribourg (cf. arrêt 1C_18/2016 du 6 juin 2016 consid. 3.2.2 et 3.3 et la référence à l' ATF 114 Ib 44 consid. 2c/cc). Aussi est-ce également en vain que la recourante insiste à ce stade sur la responsabilité de l'exploitante et sur ses prétendus manquements quant au traitement et à l'élimination de ces déchets pour exclure sa propre responsabilité, respectivement sa qualification de perturbatrice par comportement. Pour ce même motif, il est aussi sans conséquence sur la question de la qualité de perturbatrice par comportement que les dépôts aient été opérés dans une décharge et non de manière sauvage ou encore que E._____ SA en ignorait alors la toxicité (cf. arrêts 1C_524/2014 du 24 février 2016 consid. 5.1; 1C_18/2016 du 6 juin 2016 consid. 3-3.3; ROMY, Questions, p. 618; TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 12); il devra cependant en être tenu compte dans le cadre de la détermination des parts de responsabilité des différents perturbateurs (cf. arrêt 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 5.3, TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 7 s. et p. 21 s.).

E. 5.4

C'est ainsi en définitive à bon droit que la cour cantonale a jugé que le dépôt de PCB était une cause immédiate de la pollution et a partant qualifié la recourante - en tant que successeure de E._____ SA - de perturbatrice par comportement; conforme au droit fédéral, cette appréciation échappe également à l'arbitraire. Le grief est rejeté.

E. 6

Aux termes de son recours, la Ville de Fribourg se plaint d'une violation de l'égalité du traitement et d'une constatation manifestement inexacte des faits; sans, sur le principe, remettre en cause sa qualité de perturbatrice par comportement, elle fait ensuite valoir une violation de l' art. 32d LPE au motif que sa part de responsabilité serait trop élevée par rapport à celle de l'État de Fribourg. A._____ SA se prévaut également d'une violation de l' art. 32d LPE et critique la répartition opérée par les autorités précédentes, en particulier la part de 25 % mise à sa charge.

E. 6.1

Lors de la répartition des coûts, les autorités compétentes disposent d'un pouvoir d'appréciation considérable, qu'elles doivent exercer dans les limites de la loi (ATF 142 II 232 consid. 5.3). Avant l'entrée en vigueur de l' art. 32d LPE , la répartition des frais était ordonnée en tenant compte de toutes les circonstances objectives et subjectives, par une application analogique des principes généraux énoncés à l' art. 51 CO . L' art. 32d LPE a consacré cette jurisprudence, pour les coûts afférents aux sites pollués (cf. ATF 131 II 743 consid. 3.1; arrêt 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 6.1). L' art. 32d al. 2 LPE prévoit que si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité; assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement; celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution (arrêts 1C_223/2021 du 21 juin 2022 consid. 4.1; 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 6.1).

E. 6.2

Examinant tout d'abord conjointement la responsabilité des autorités, la cour cantonale a jugé celle-ci "lourde" et retenu que tant le choix de l'emplacement de la décharge à proximité immédiate de la rivière de la Sarine, que son exploitation contrevenaient à la législation en vigueur à l'époque; toutes les mesures nécessaires pour protéger les nappes d'eau et le sol n'avaient en particulier pas été prises. S'agissant ensuite et plus particulièrement de la Ville de Fribourg, exploitante du site, celle-ci avait, malgré de nombreuses plaintes et signalements de pollution des eaux de la Sarine, continué à accepter sciemment les résidus dangereux, demandant même aux utilisateurs de continuer à utiliser le site de La Pila et non l'usine des Neigles, alors pourtant nouvellement inaugurée (en 1967). La manière dont la décharge était gérée et sa salubrité étaient douteuses, au regard notamment des incendies volontaires ou spontanés déclarés sur le site. Dans ces conditions, compte tenu de la qualité d'exploitante de la Ville, la part de responsabilité de 45 % fixée par la DAEC ne procédait pas d'un abus du pouvoir d'appréciation. Quant à l'État de Fribourg, hormis quelques timides injonctions, qui n'avaient pas été suivies d'effet, celui-ci était resté totalement passif alors que la situation lui était connue et avait ainsi gravement violé son devoir d'autorité de surveillance, aussi bien en matière de police sanitaire qu'en matière de protection des eaux. Sa responsabilité était ainsi "très semblable à celle de la commune"; la cour cantonale a confirmé la responsabilité de 25 % arrêtée par la DAEC, précisant que l'État assumerait en réalité une part des frais supérieure à la commune en raison des subventions cantonales que cette dernière pourrait obtenir; celui-ci était en outre tenu d'assumer la part de 5 % attribuée aux perturbateurs inconnus.

E. 6.3

Bien que la Ville de Fribourg se plaigne d'une constatation inexacte des faits, elle ne discute aucune des constatations de la cour cantonale, brièvement rappelées ci-dessus, se limitant à reformuler, dans un mode appellatoire, quelques détails supplémentaires quant aux défaillances de l'État de Fribourg, qui au demeurant ressortent pour l'essentiel du dossier, singulièrement de l'instruction historique menée par la DAEC; la Ville n'expose en tout état de cause pas en quoi les constatations cantonales seraient empreintes d'arbitraire, au mépris des exigences de motivation des art. 97 al. 1, 105 al. 2 et 106 al. 2 LTF. Par ailleurs, on ne décèle pas dans son mémoire, malgré ces mêmes exigences, de motivation spécifique et circonstanciée concernant la prétendue violation du principe de l'égalité de traitement. Cela

étant et indépendamment de leur recevabilité, ces différentes critiques se confondent avec le grief de violation de l' art. 32d LPE ; dans ce cadre, la Ville de Fribourg remet en cause la répartition des responsabilités, respectivement des coûts, entre elle et l'État. Elle se plaint que, bien que le Tribunal cantonal ait retenu que les responsabilités entre la Ville et l'État étaient très semblables, il n'en aurait pas tiré les conséquences adéquates en mettant à sa charge une part largement plus conséquente que celle imputée à l'État; elle reproche en particulier à l'instance précédente d'avoir tenu compte, comme facteurs de réduction, des subventions que l'État pourrait être amené à verser à la commune en vertu de la loi cantonale sur les sites pollués du 7 septembre 2011 (LSites; RS/FR 810.3), de la part des déposants inconnus (5 %) ainsi que de l'éventualité que l'État ait à prendre en charge la part de A._____ SA si cette dernière venait à être défailante. La Ville de Fribourg ne discute en revanche plus la part mise à la charge de A._____ SA ni celle attribuée aux déposants inconnus.

E. 6.3.1

Savoir si, dans le cadre de la détermination des responsabilités (ou des parts nominales respectives), il doit être tenu compte des subventions éventuelles que l'État pourrait être amené à verser ainsi que de la prise en charge de la part des perturbateurs inconnus ou défailants, est une question qui peut en l'occurrence demeurer indéterminée. En effet, la part de responsabilité imputée par la DAEC à l'État, confirmée par la cour cantonale - et conforme, pour les motifs exposés ci-après, au droit fédéral - repose uniquement sur les actes et les choix contraires aux lois et règlements alors en vigueur opérés par l'État, sur sa passivité en tant qu'autorité de surveillance (perturbateur par comportement), ainsi que sur sa situation de propriétaire du terrain (perturbateur par situation); elle ne repose en revanche ni sur les subventions éventuelles ni sur la part des perturbateurs défailants (cf. décision de la DAEC du 8 octobre 2020, ch. 6, p. 21 ss, et ch. 9, p. 28 s.). Ces derniers éléments, certes repris dans l'arrêt attaqué, ressortent uniquement d'observations de la DAEC, en lien avec l'existence d'un avantage environnemental procuré par l'assainissement, et non avec la détermination de la part imputée à l'État, pour laquelle ces éléments ne revêtent qu'un caractère superfétatoire (cf. observations cantonales de la DAEC du 26 mars 2021, ad 161, p. 10).

E. 6.3.2

Il est vrai que la cour cantonale a retenu que la responsabilité de l'État était "très semblable à celle de la commune". Toutefois, la recourante ne saurait en déduire que la responsabilité de l'État devrait être "au moins équivalente à la sienne". Un tel raccourci est contraire au principe de causalité et à la jurisprudence pertinente, selon laquelle le perturbateur répond uniquement et exclusivement en fonction de ses actions ou de l'implication de sa situation dans le lien de causalité (ISABELLE FELLRATH, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, DEP 2018 283, p. 295; ISABELLE ROMY, in Commentaire de la LPE, 2010 [ci-après: LPE], n. 22 ad art. 32d LPE et les arrêts cités). Or, en l'espèce, les chefs de responsabilité imputables à la Ville de Fribourg ne se confondent pas avec ceux retenus à l'encontre de l'État.

En effet, en sa qualité d'exploitante, la Ville avait un rôle direct dans l'exploitation de la décharge de La Pila (cf. convention du 25 juillet 1953 par laquelle l'État de Fribourg a mis à disposition de la Ville le site de La Pila; en particulier art. 1, 2 et 8 dont il découle pour la

Ville une obligation d'entretien et de maintien d'un parfait ordre dans la zone de décharge). À cet égard, il ressort du dossier que de nombreux incendies se sont déclarés sur le site, peu après son ouverture, nécessitant des interventions régulières de services de secours, ce qui, comme l'a estimé l'instance précédente, "laisse songeur" quant à l'insalubrité des lieux et les atteintes aux eaux (cf. témoignage de K. _____, chargé - pour mémoire - de "pousser" et "réorganiser" les déchets sur le site). De même, sans que cela ne soit discuté, la Ville de Fribourg a - dès 1959 - reçu de nombreuses plaintes et signalements quant aux nuisances causées par la décharge, portant notamment sur la grave pollution entraînée à la Sarine. Les entorses aux règles en matière de protection des eaux alors déjà en vigueur - et rappelées dans le détail par la cour cantonale -, de même que les atteintes aux eaux étaient ainsi manifestes (cf. art. 123 du règlement d'exécution du 16 mars 1948 de la loi sur la police de la santé du 6 mai 1943; voir également la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 mars 1955 [LPEP; FF 1955 I p. 552]). Pourtant et en dépit des injonctions faites par l'État de Fribourg pour un retour à l'état de droit, la Ville n'a pris aucune mesure; pis, selon la décision de la DAEC du 8 octobre 2020, les autorités communales ont, en 1961, délibérément choisi de ne rien entreprendre au motif que "la décharge existait déjà" lors de l'entrée en vigueur des normes en matière de protection des eaux. L'exploitation de la décharge s'est finalement poursuivie jusqu'en 1973. Il apparaît ainsi que le comportement d'exploitante de la Ville de Fribourg, aggravé par des actes illicites et une pollution reconnaissable, a joué un rôle déterminant dans l'ampleur de la pollution et dans la nécessité actuelle de procéder à un assainissement (cf. ROMY, LPE, n. 31 s. ad art. 32d LPE). Compte tenu de ces éléments et du rôle moindre - décrit ci-dessous - endossé par l'État de Fribourg dans la pollution, la répartition confirmée par la cour cantonale, en particulier la part prépondérante de responsabilité de 45 % imputée à la Ville de Fribourg (responsable primaire) ne procède pas d'un excès du pouvoir d'appréciation et apparaît conforme au droit fédéral (cf. arrêt 1C_524/2014 du 24 février 2016 consid. 11; voir également ATF 139 II 106 et 142 II 232 - cités par la DIME - où une part de 60 % a été attribuée à l'exploitant, respectivement 75 % pour un exploitant également producteur de déchets; cf. OFEV, Obligation de faire, de supporter les frais et de fournir une garantie - Aide à l'exécution, état 2023, p. 38 [ci-après: Aide à l'exécution]; TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 21). Le grief doit, dans cette mesure, être rejeté.

E. 6.3.3

Quant à la responsabilité de l'État de Fribourg, celle-ci repose prioritairement sur sa qualité de perturbateur par situation en tant que propriétaire du terrain (10 %), responsabilité qui n'intervient qu'en second lieu, après le perturbateur par comportement, selon l'ordre de priorité défini par l'art. 51 CO (cf. FELLRATH, op. cit., p. 294). La part imputée à l'État repose en outre sur le fait qu'il a de tout temps été propriétaire du terrain et l'a mis à disposition, contre rémunération, pour l'exploitation d'une décharge, malgré sa situation pour le moins incongrue à proximité immédiate d'un cours d'eau; à ce titre, il aurait également pu influencer sur la poursuite de cette exploitation (5 %). L'appréciation de la cour cantonale repose ainsi non seulement sur la qualité de perturbateur par situation de l'État de Fribourg, mais également sur des motifs objectifs; elle n'apparaît pas procéder d'un excès du pouvoir d'appréciation et reste dans la fourchette généralement admise par la jurisprudence s'agissant en particulier de la part de responsabilité du perturbateur par situation (cf. ATF 139 II 106 consid. 7.2; arrêts 1C_18/2016 du 6 juin 2016 consid. 7.2; 1C_315/2020 du 22 mars 2021 consid. 11.4; OFEV, Aide à l'exécution, p. 36). Au surplus, la responsabilité de l'État de Fribourg découle de manquements dans son rôle d'autorité de surveillance (10 %).

Comme l'a souligné la cour cantonale, en dépit des nombreuses plaintes et signalements quant à la pollution générée par la décharge de La Pila (notamment par la Commission fribourgeoise pour la protection de la nature, la Direction cantonale de la police et de la santé publique; au surplus, cf. décision de la DAEC du 8 octobre 2020, p. 22 ss), alors qu'il connaissait la situation, l'État s'est contenté de s'adresser à plusieurs reprises en vain à la Ville, sans cependant ordonner de mesures propres à empêcher la pollution; or il était tenu d'intervenir selon les dispositions en matière de protection des eaux alors en vigueur (cf. loi cantonale du 4 février 1964 d'application de la LPEP, en particulier son art. 2 qui dispose que la haute surveillance en matière de protection des eaux est assurée par le Conseil d'État). Si, selon la jurisprudence, l'État revêt certes, à ce titre, la qualité de perturbateur par comportement, sa responsabilité découle toutefois d'une omission et apparaît secondaire par rapport au comportement d'exploitante de la Ville de Fribourg, aggravé par l'exploitation inadéquate du site et la commission d'actes illicites. Une part de responsabilité limitée à 10 % de l'État en tant que perturbateur par comportement par omission n'apparaît ainsi pas contraire au droit fédéral (cf. ATF 131 II 743 consid. 3.3 et la référence à ZBI 92/1991 p. 212, en particulier p. 214 et p. 218; arrêt 1A.67/1997 du 26 février 1998 consid. 4c/cc publié in DEP 1998 p. 152) et les critiques sur ce point doivent également être rejetées. En définitive, la part de 25 % imputée à l'État échappe à la critique.

E. 6.4

A. _____ SA soutient pour sa part que sa responsabilité devrait se limiter aux seuls frais d'incinération des déchets; la Ville de Fribourg, en tant qu'exploitante de la décharge, devrait, quant à elle, assumer les frais liés à la gestion inadéquate des déchets entreposés. L'immédiateté étant un critère central, il aurait fallu en premier lieu déterminer la quantité de PCB net provenant de E. _____ SA se trouvant sur le site et, dans un deuxième temps, fixer les frais d'incinération liés à cette quantité. La répartition à raison de 45/30/25 % confirmée par le Tribunal cantonal ne se fonderait ainsi ni sur "des faits établis [ni] sur des théories scientifiques prouvées", ce qui serait arbitraire.

E. 6.4.1

Il est établi que de nombreux condensateurs contenant du PCB retrouvés sur le site portent le sigle "E. _____ SA" (cf. notamment procès-verbal du 29 septembre 2009 de l'audition des représentants de C. _____ SA et de D. _____ SA par la Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions). Sur cette base et pour les motifs développés au consid. 3 ci-dessus, c'est sans arbitraire que les autorités précédentes ont retenu que E. _____ SA, principal consommateur de PCB en Suisse au début des années 1970, était le principal déposant de PCB à la décharge de La Pila, retenant néanmoins - comme on le verra encore ci-après -, et alors que rien de concret au dossier n'en atteste, une pollution en "bruit de fond" de déposants inconnus à raison de 5 %. En outre, sans que cela ne soit sérieusement remis en cause, la DAEC a établi que les produits toxiques déposés par la recourante dans la décharge avaient pollué au PCB les autres déchets présents dans la décharge, si bien qu'il apparaît normal que sa part de responsabilité se réfère à l'assainissement complet du site et non aux seuls frais d'incinération théoriques des PCB. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'instance précédente d'avoir jugé qu'il n'était pas nécessaire de déterminer la quantité nette de PCB provenant de E. _____ SA. Par ailleurs, il apparaît qu'au site alternatif des Neigles, l'usine d'incinération n'était pas adaptée pour le traitement de PCB (cf. rapport H. _____, p. 11). Dans cette mesure, A. _____ SA ne saurait réduire sa responsabilité en invoquant que la Ville de Fribourg aurait dû lui

proposer ce dernier site à la place de celui de La Pila. Du reste, le site des Neigles n'était disponible qu'à partir de 1967, alors que les dépôts de PCB ont eu lieu dès les années 1950.

E. 6.4.2

Si, en tant que dépositante principale des matériaux contenant du PCB à l'origine de la pollution, A. _____ SA - perturbatrice par comportement - doit se voir imputer une part de responsabilité importante, il n'en demeure pas moins que l'attitude de l'exploitante de la décharge doit être prise en compte. Sur ce sujet, A. _____ SA se livre toutefois à des spéculations strictement appellatoires, pour l'essentiel identiques à celles développées devant le Tribunal cantonal, en affirmant - aux termes d'une démonstration laconique - que l'attitude de la Ville de Fribourg aurait eu pour effet de multiplier par au moins cent les coûts. Cela étant, quoi qu'en dise la recourante et indépendamment de la recevabilité de sa critique, dans la détermination des parts respectives des différents perturbateurs concernés, la cour cantonale s'est livrée - comme on l'a vu ci-dessus - à l'appréciation détaillée de l'attitude de l'exploitante - finalement désignée comme responsable primaire - ainsi que de l'État de Fribourg, leur attribuant une part prépondérante de responsabilité à hauteur de 70 % (45+25 %), appréciation détaillée que A. _____ SA ne discute pas. De plus, alors même que rien au dossier n'indique que d'autres intervenants auraient déposé de tels déchets avec un certain degré d'intensité, les autorités précédentes ont néanmoins tenu compte d'une pollution en bruit de fond estimée à 5 % pour des déposants inconnus, ce qui représente une part non négligeable de 16,66 % du total des frais attribués aux déposants. Il a par ailleurs également été tenu compte, en tant que facteurs d'atténuation, du fait que E. _____ SA n'avait pas commis d'acte illicite, se conformant aux instructions de l'exploitante, et que la nocivité du PCB n'était alors pas connue.

E. 6.4.3

Sur le vu de ce qui précède, la responsabilité de A. _____ SA, en sa qualité de dépositante du produit toxique à l'origine du besoin d'assainissement, apparaît importante, sans qu'elle ne puisse pour autant être qualifiée de primaire; en arrêtant sa responsabilité à 25 %, tout en attribuant une part prépondérante de responsabilité aux autorités cantonales et communales (70 % en tout), et en particulier à l'exploitante de la décharge (part de 45 %), les autorités précédentes n'ont pas abusé de leur pouvoir d'appréciation (cf. TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 21). Le grief de A. _____ SA quant à la détermination et à la répartition des responsabilités est également rejeté.

E. 6.5

En définitive, la répartition des responsabilités opérée par la DAEC et confirmée par le Tribunal cantonal repose sur une analyse détaillée de la situation et des éléments objectifs; elle ne procède en aucune manière d'un abus du pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités compétentes et apparaît conforme au droit fédéral de l'environnement.

E. 7

La décision rendue par la DAEC le 8 octobre 2020 constitue une décision de répartition des coûts au sens de l'art. 32d al. 4 LPE. À ce titre, elle arrête à la date du 31 décembre 2019 le coût des frais déjà engagés entre autres pour les investigations préalables, l'investigation de détail, les mesures urgentes et les mesures de surveillance (décision de la DAEC du 8 octobre 2020, Faits, let. z, p. 6). Les frais s'élevaient à 21'432'186 fr. (montant arrondi) et les indemnités OTAS (RS 814.681) versées par la Confédération se montaient à 6'707'251 fr. Le montant des frais à répartir se chiffre ainsi à 14'724'935 fr. La DAEC a réparti ce

montant selon les quotes-parts de responsabilité discutées ci-dessus. Dans son recours, la Ville de Fribourg ne fait valoir aucun élément lié à l'équité ou à la proportionnalité en lien avec la part nominale mise à sa charge, au contraire de A._____ SA. Cette dernière qui fait également valoir une violation du principe de la bonne foi, se prévaut de la promesse qu'aurait faite N._____, ancien directeur de la DAEC, lors d'une séance du 24 mars 2011, selon laquelle "les éventuels frais [...] seraient fixés de telle manière à ne pas mettre en danger la survie de [la société recourante]"; or le montant de la part nominale mise à sa charge (3'681'233,75 fr.) dépasserait déjà ses fonds propres, ce qui risquerait de conduire à sa faillite.

E. 7.1

Selon la jurisprudence rendue en application de l' art. 32d LPE , le principe de la proportionnalité doit être observé dans la répartition des coûts d'assainissement d'un site pollué, en ce sens que seuls les frais nécessaires à un assainissement sont susceptibles d'être recouverts (ATF 102 Ib 203 consid. 6; arrêt 1A.248/2002 du 17 mars 2003 consid. 2.2 résumé in DEP 2003 p. 371), même si ceux-ci ne doivent pas être déterminés de manière trop restrictive (ATF 122 II 26 consid. 4c

in fine ; arrêt 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 6.1). Enfin, des considérations d'équité tenant notamment à la situation économique des perturbateurs peuvent commander une modification de la répartition des frais telle qu'elle résulte de la part de responsabilité (arrêt 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 6.1 et les arrêts cités); en d'autres termes, il appartient à l'autorité d'adapter les parts de responsabilité en équité et en proportionnalité pour éviter une rigueur excessive (cf. MARK CUMMINS, *Kostenverteilung bei Altlastsanierung*, 2000, p. 123 ss). À cet égard, l'autorité doit examiner si le perturbateur a pu épargner des coûts grâce à la contamination, ou si l'assainissement lui procurera un avantage économique. En outre, l'autorité tiendra compte du caractère économiquement supportable ou non de la prise en charge des coûts (cf. ISABELLE ROMY, *Questions*, p. 616). L'État supporte les conséquences de l'éventuelle insolvabilité de l'un des perturbateurs (cf. art. 32d al. 3 LPE).

E. 7.2

En l'espèce, s'appuyant sur les documents fournis par le Service cantonal des contributions et le registre foncier, les autorités précédentes ont établi que, depuis 2009, A._____ SA avait aliéné les immeubles dont elle était propriétaire pour un montant total d'au moins 26 millions de francs; le produit des ventes avait notamment été utilisé pour verser des dividendes à hauteur de 10 millions de francs à la société-mère ainsi que pour lui accorder des prêts. En dépit de ces créances, la recourante lui avait en outre versé le bénéfice net des exercices 2009 à 2015, sous forme de dividendes. Malgré le risque financier lié à l'assainissement de La Pila, la société recourante s'était contentée de constituer en 2019 une provision de 256'401 fr. Il ressortait du dossier que A._____ SA disposait d'un actif de 13'382'801 fr. en 2009 et de 11'713'361 fr., l'année suivante. Enfin, la société recourante avait refusé de fournir des renseignements fiables et documentés sur sa situation financière malgré son devoir de collaboration. Ces différentes constatations ont conduit l'instance précédente à retenir que les organes de la société recourante avaient entrepris de vider celle-ci de sa substance économique pour tenter de la soustraire à ses obligations environnementales. Dans ces conditions, il se justifiait de ne pas tenir compte de sa situation financière actuelle pour fixer le montant à sa charge, indépendamment du fait que

cela puisse conduire à sa faillite.

E. 7.2.1

A. _____ SA conteste cette appréciation. Elle ne revient cependant sur aucune des constatations de l'instance précédente, respectivement ne les discute pas de manière suffisamment motivée (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 150 I 50 consid. 3.2.7). Elle fait à cet égard uniquement grief à l'instance précédente de lui avoir reproché le refus de collaboration, ce qui est impropre à remettre en cause les faits retenus. Cette critique s'avère quoi qu'il en soit mal fondée: le défaut de collaboration retenu ne constitue en effet pas l'unique élément à charge retenu par l'instance précédente, mais un indice supplémentaire - aux côtés notamment de la vente du patrimoine immobilier et de l'insuffisance des provisions pour risques - de l'existence de démarches de décapitalisation menées par la recourante; cette dernière feint en outre d'ignorer que le devoir de collaboration s'impose également lorsque la procédure est soumise à la maxime inquisitoire (cf. art. 45 CPJA, dont elle se prévaut pourtant céans [cf. consid. 4 ci-dessus]); elle ne pouvait en particulier méconnaître la pertinence des éléments liés à sa situation financière pour la détermination des coûts d'assainissement mis à sa charge.

E. 7.2.2

Au surplus, la société recourante ne s'en prend pas réellement à l'argumentation juridique développée par le Tribunal cantonal; elle ne prétend en particulier pas qu'il serait contraire au droit fédéral de ne pas tenir compte de la situation financière effective du perturbateur, lorsque celle-ci est le fruit de manoeuvres de décapitalisation visant à échapper à ses responsabilités environnementales. On peut ainsi douter que son recours réponde sur ce point aux exigences de motivation de l' art. 42 al. 2 LTF , voire de l' art. 106 al. 2 LTF . En tout état de cause, dans un contexte où le perturbateur met en définitive l'autorité compétente devant le fait accompli, il n'est pas contraire au principe de la proportionnalité de ne pas examiner le caractère économiquement supportable des coûts d'assainissement à la lumière de ses états financiers actuels, même si cela risque de conduire à sa faillite (cf. arrêt 1C_17/2019 du 29 juillet 2019, consid. 3.3 et consid. 3.4

in fine ; ROMY, Sûretés, p. 78). La faillite peut du reste constituer un préalable indispensable à une éventuelle action révocatoire contre les administrateurs d'une société perturbatrice; elle peut, selon les cas, constituer une étape nécessaire en vue de faire appliquer le droit des sites pollués et sauvegarder les intérêts financiers des collectivités publiques (ROMY, Sûretés, p. 78).

E. 7.2.3

Or, en l'espèce, selon les constatations cantonales, la société recourante a procédé à des opérations conduisant à sa décapitalisation en faveur de sa société-mère à partir de 2009, date à partir de laquelle elle savait au plus tard qu'elle était susceptible d'encourir une responsabilité environnementale. De même, malgré la connaissance de ce risque, elle n'a opéré qu'une provision minimale. Or, la constitution de provision - dans le cas particulier, une provision pour risque environnemental - découle du principe de prudence, qui constitue l'un des fondements de la comptabilité prévu par le Code des obligations (cf. art. 669 al. 1 aCO, art. 960 al. 2, 960a al. 4 et 960e al. 2 CO; voir également également ATF 132 III 564 consid. 5.1

in initio). À cet égard, la recourante ne saurait se réfugier derrière la prétendue promesse de l'ancien directeur de la DAEC et se plaindre d'une violation du principe de la bonne foi. En effet, indépendamment de la question de savoir si une telle promesse a été formulée - ce qui peut rester indécis -, celle-ci ne constituerait pas encore un engagement ou un renseignement au sens de la jurisprudence sur la base duquel la recourante aurait réglé sa conduite, singulièrement pris des dispositions irréversibles qui lui auraient causé un préjudice (cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2); elle ne le prétend du reste pas, bien qu'une telle démonstration lui incombe (cf. art. 106 al. 2 LTF). Enfin, on cherche en vain dans les explications de la recourante quels autres intérêts que ses propres intérêts financiers (à l'instar, par exemple de ceux d'éventuels créanciers) commanderaient de juger disproportionnée l'appréciation de l'instance précédente.

E. 7.3

En définitive, c'est sans violer le droit fédéral que l'instance précédente a jugé qu'il ne se justifiait pas de tenir compte de la situation économique actuelle de A._____ SA. Pour autant qu'il soit suffisamment motivé, le grief est rejeté.

E. 8

Enfin, il convient encore de statuer sur le pourvoi de A._____ SA dirigé contre le jugement cantonal du 26 mars 2024, qui confirme l'obligation de constituer une garantie financière au sens de l' art. 32d

bis LPE .

E. 8.1

La recourante débute son mémoire par la reproduction mot pour mot de son recours en matière de droit public antérieur formé contre l'arrêt du 12 juillet 2023. Se prévalant ensuite d'arbitraire et d'une violation du principe de la bonne foi, elle remet en cause, tout comme dans son premier recours, sa qualité de perturbatrice par comportement; elle conteste en particulier la causalité immédiate entre les dépôts de PCB et le besoin d'assainissement; elle reproche à la Ville de Fribourg de l'avoir prétendument contrainte à déposer ses déchets à La Pila, respectivement de l'avoir autorisé. Cela étant, compte tenu de la recevabilité du premier pourvoi de A._____ SA contre l'arrêt portant sur la répartition des coûts, qui développe les mêmes critiques, il peut être renvoyé aux motifs développés ci-dessus, sans autre forme d'examen, sans qu'il soit en particulier nécessaire de statuer sur la recevabilité de ces griefs au stade des mesures provisionnelles (à ce sujet, cf. art. 98 LTF et arrêt 1C_62/2020 du 4 juin 2021 consid. 2).

E. 8.2

A._____ SA fait encore valoir une violation de sa liberté économique et du droit à un traitement équitable, de même qu'un déni de justice, au motif que la constitution d'une garantie financière conduirait à sa faillite avant même que ses arguments de fond n'aient pu être examinés. Ses différents griefs matériels ayant fait l'objet des considérants qui précèdent, cette critique ne revêt plus de portée et peut être écartée.

E. 8.3

La société recourante se plaint enfin d'une violation de l' art. 30 Cst. Elle avance que des mesures provisionnelles ne peuvent être ordonnées qu'avant ou pendant la procédure au fond; or, selon elle, puisque le Tribunal cantonal a statué sur le fond par arrêt du 12 juillet

2023, celui-ci ne serait depuis ce moment plus matériellement compétent pour ordonner des mesures provisionnelles; son arrêt du 26 mars 2024 devrait pour ce motif être déclaré nul.

E. 8.3.1

En l'occurrence, cette mesure provisionnelle, qui peut intervenir dans le cadre d'une procédure d'assainissement (cf. arrêt 1C_17/2019 du 29 juillet 2019 consid. 1.1) ou de manière autonome (cf. ROMY, Sûretés, p. 77), a pour but de garantir le paiement de la part de responsabilité d'un perturbateur déterminée en application de l' art. 32d LPE . Elle peut, à l'instar des sûretés en matière fiscale, être ordonnée avant, pendant ou après cette procédure (cf. ATF 134 II 349 consid. 1.2) s'il y a lieu de craindre un risque de défaillance. Il en découle que cette décision doit pouvoir être soumise à un contrôle juridictionnel afin d'en contrôler la conformité au droit; que ce soit, le cas échéant, au titre de décision finale ou, s'il y a lieu, en tant que décision incidente si les conditions d'entrée en matière sont réunies (cf. consid. 2.2 ci-dessus). En outre, comme l'a jugé la Cour de céans dans son arrêt de renvoi du 4 juin 2021, cette mesure ne vise pas uniquement à couvrir les coûts arrêtés jusqu'ici, mais l'ensemble des coûts prévisibles, les démarches liées à l'assainissement se poursuivant (cf. arrêt 1C_62/2020 consid. 1.1). On ne discerne dès lors pas où résiderait la violation de l' art. 30 Cst. , singulièrement les motifs pour lesquels le Tribunal cantonal devrait être jugé incompétent pour confirmer, sur recours, la conformité au droit des sûretés ordonnées.

E. 8.3.2

Enfin et au surplus, la recourante ne fait valoir aucun grief spécifique à l'encontre de l'ordre de constituer des sûretés, elle n'explique en particulier pas en quoi le fait que l'État a obtenu le séquestre des avoirs de A. _____ SA (soit une parcelle à Rossens et un montant de 3'481'411,40 fr.; cf. décision de la DAEC du 2 février 2022, faits, let. D) commanderait de renoncer à la constitution de sûretés. Cela est d'autant plus vrai, comme on l'a vu ci-dessus, que cette garantie ne tend pas uniquement à la couverture des frais arrêtés au 31 janvier 2019. La Cour de céans relève au demeurant qu'entre l'arrêt de renvoi du 4 janvier 2021 et la nouvelle décision de la DAEC du 2 février 2022, le montant des sûretés a été ramené de 25,5 millions à 22,5 millions pour tenir compte du montant ainsi séquestré (cf. décision de la DAEC du 2 février 2022 consid. 2).

E. 8.3.3

En conclusion, le recours en matière de droit public dirigé contre l'arrêt cantonal du 26 mars 2024, singulièrement contre la constitution de sûretés au sens de l' art. 32d

bis LPE , doit être rejeté dans la mesure où il conserve un objet.

E. 9

Sur le vu des considérants qui précèdent, les recours en matière de droit public formés dans les causes 1C_465/2023 et 1C_488/2023 sont rejetés. Les frais de justice, arrêtés à 12'000 fr., sont mis à la charge des recourantes en fonction de la part de responsabilité contestée, à savoir à raison de deux tiers à la charge de A. _____ SA (8'000 fr.) et d'un tiers à la charge de la Ville de Fribourg (4'000 fr.) (cf. art. 66 al. 1 LTF et art. 66 al. 4 LTF

a contrario ; ch. 1 du Tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral [RS 173.110.201.1]). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Dans la cause 1C_219/2024, le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il conserve un objet. Les frais de justice pour cette procédure fédérale, arrêtés à 6'000 fr.,

sont mis à la charge de la société recourante (art. 66 al. 1 LTF).

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