

# **BVGer A-2690/2010 vom 9. November 2010**

Bundesverwaltungsgericht, 2010-11-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2690\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2690_2010)

FR: TAF A-2690/2010 du 9 novembre 2010

IT: TAF A-2690/2010 del 9 novembre 2010

## **Regeste**

Défense militaire nationale (divers)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

A teneur de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), la juridiction de céans statue sur les recours formés contre des décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), rendues par l'une des autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF). En l'occurrence, le DDPS est une autorité précédente au sens de la lettre d de l'art. 33 LTAF. L'acte attaqué, par lequel le DDPS a décidé d'inscrire une partie de la parcelle n° 925 de la Commune de Vollèges dans le CSP DDPS, est bien une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA. Aucune des exceptions au recours prévues par l'art. 32 LTAF n'est au demeurant réalisée. De là, il suit que le Tribunal de céans est compétent pour se saisir du présent recours.

### **E. 2**

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

#### **E. 2.1**

Dans le cas présent, la recourante a été expressément consultée en sa qualité de propriétaire de la parcelle sur laquelle devait porter l'inscription au CSP DDPS. L'autorité inférieure a au surplus remis à la recourante le projet de la décision qu'elle s'apprêtait à prendre, en la rendant attentive au fait qu'elle pourrait recourir contre celle-ci en temps voulu. Il y a donc lieu de considérer que la recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure au sens de l'art. 48 al. 1 let. a PA. En particulier, et malgré ce que prétend l'autorité inférieure, le fait que la recourante n'ait pas répondu à la consultation n'y change rien, cette question devant être examinée dans le cadre du droit de fond, sous l'angle du devoir de collaboration des parties (cf. infra consid. 3.2 ; sur cette question, voir aussi CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, ch. 770, p. 281, et ch. 813 ss p. 296). Ensuite, le fait que la recourante soit propriétaire de la parcelle concernée par l'inscription ne laisse planer aucun doute quant au fait qu'elle doit être considérée comme étant spécialement atteinte par la décision attaquée au sens de l'art. 48 al. 1 let. b PA. Enfin, dans la mesure où l'inscription dans le CSP DDPS modifie le statut de la parcelle n° 925 en tant qu'elle désigne certaines parties de celle-ci

comme constituant des sites pollués et devant donc être assainis, il y a lieu de considérer que la recourante peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée au sens l'art. 48 al. 1 let. c PA.

## **E. 2.2**

La recourante dispose ainsi de la qualité pour recourir au titre de l'art. 48 al. 1 PA. Le recours ayant par ailleurs été déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi (art. 50 et 52 PA), il doit être déclaré recevable.

## **E. 3.1**

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 2.2.6.5, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a, 121 V 204 consid. 6c; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-2047/2006 du 20 novembre 2009 consid. 3.2 et A-3849/2007 du 10 janvier 2008 consid. 2).

## **E. 3.2**

En l'occurrence, et comme cela a déjà été mentionné, la recourante ne s'est exprimée ni lors de la phase de consultation devant l'autorité inférieure, ni lors de la phase d'instruction au cours de la présente instance de recours. Le Tribunal administratif fédéral l'a d'ailleurs, dans son ordonnance du 8 septembre 2010, rendue attentive que, faute d'une réplique de sa part dans le délai imparti, il serait statué en l'état. Ainsi, et conformément également à ce qui a été dit au considérant 3.1 précédent, le Tribunal limitera son examen aux arguments tels qu'exposés dans le recours, la recourante devant pour le surplus supporter les conséquences de sa non-collaboration au cours de la présente procédure.

## **E. 4**

Avant d'examiner les griefs soulevés par la recourante à l'encontre de la décision d'inscription attaquée (cf. infra consid. 5), un bref rappel du système dans lequel celle-ci s'inscrit s'impose.

## **E. 4.1**

Selon l'art. 32c al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01), "[l]es cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées 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. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la nécessité de l'assainissement, sur les objectifs et sur l'urgence des assainissements." Et, conformément à l'art. 32c al. 2 LPE, "[l]es cantons établissent un cadastre, accessible au public, des sites pollués." Dans le cas présent, ces compétences cantonales sont dévolues à l'autorité inférieure en vertu des art. 126 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10) et 41 al. 2 LPE, le cadastre tel qu'exigé par l'art. 32c al. 2 LPE étant en l'occurrence le CSP DDPS.

## **E. 4.2**

Les sites pollués qui doivent être inscrits dans ce cadastre sont définis comme étant des "emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets" (art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués [Ordonnance sur les sites contaminés, OSites, RS 814.680]). Selon l'art. 5 OSites, afin d'établir ce cadastre, l'autorité "recense les sites pollués en dépouillant les données disponibles telles que cartes, inventaires et informations. Elle peut demander des renseignements aux détenteurs des sites ou à des tiers." (al. 1) ; elle "communiqu[e] au détenteur les données qu'elle prévoit d'inscrire au cadastre et lui donne la possibilité de se prononcer et de fournir des éclaircissements. A la demande du détenteur, elle rend une décision en constatation." (al. 2) ; enfin, elle "inscrit au cadastre les sites dont la pollution est établie ou très probable (...)" (al. 3). L'art. 6 al. 1 OSites prévoit, quant à lui, que l'autorité doit compléter le cadastre par des indications sur la nécessité d'assainir ou de surveiller le site (let. a) ; les buts et l'urgence de l'assainissement (let. b) ; et les mesures qu'elle a prises ou prescrites en vue de protéger l'environnement (let. c). Enfin, l'art. 7 OSites règle la question des investigations préalables relatives aux sites qui seraient potentiellement pollués. Selon l'art. 7 al. 1 OSites, l'autorité demande qu'une investigation préalable de ces sites soit effectuée dans un délai approprié ; cette opération comprend généralement une investigation historique et une investigation technique ; celles-ci permettent d'identifier les données nécessaires, pour apprécier les besoins de surveillance et d'assainissement, et de les évaluer du point de vue de la mise en danger de l'environnement. Selon l'art. 7 al. 2 OSites, l'investigation historique permet d'identifier les causes probables de la pollution du site, en particulier les événements ainsi que l'évolution des activités sur le site dans l'espace et le temps (let. a), ainsi que les procédés au cours desquels des substances dangereuses pour l'environnement ont été utilisées (let. b). L'art. 7 al. 3 OSites prévoit que, sur la base de cette investigation historique, un cahier des charges mentionnant l'objet et l'ampleur de l'investigation technique est établi, et qu'il est soumis à l'autorité pour avis. Enfin, c'est l'art. 7 al. 4 OSites qui définit cette investigation technique comme servant à identifier le type et la quantité de substances présentes sur le site, leur possibilité de dissémination ainsi que l'importance des domaines de l'environnement concernés.

## **E. 5**

Conformément à l'art. 49 PA, il peut être invoqué en recours la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b), ainsi que l'inopportunité (let. c).

### **E. 5.1**

En un premier moyen, la recourante se prévaut en l'espèce de ce qui suit : "La fiche de présélection module 1202 annexée à la décision prend en compte 1'071'281 coups tirés sur l'ensemble du site. Le bilan des coups débute depuis les années 1970 jusqu'à 2006. Le stand de tir NTTC a été mis en service en 2004 (voir convention annexe) et arrêté en 2006 sur dénonciation du contrat par la commune. La fiche de présélection est ainsi contestée."

#### **E. 5.1.1**

La "Fiche pour la présélection" est l'inscription telle qu'elle figure dans le cadastre des places de tir C-TIR. Ainsi la décision attaquée prévoit-elle que la parcelle n° 925 de la Commune de Vollèges est inscrite dans le CSP DDPS "conformément à la fiche de données avec carte en annexe". La recourante en conteste apparemment un élément, à savoir le fait

que celle-ci retienne des chiffres antérieurs à 2004. A cet égard, l'on retiendra que le rapport CSD du 26 mars 2008 (cf. dossier autorité inférieure, pp. 17 ss) contient l'investigation historique et le cahier des charges pour l'investigation technique (cf. art. 7 OSites). En l'occurrence, il ressort de ce rapport que deux emplacements de tirs dits "NTTC" ont existé sur le territoire de la Commune de Vollèges ; ceux-ci étaient cependant distincts dans le temps et dans le lieu, et étaient dénommés NTTC (A) et NTTC (B). Dans ces deux zones d'initiation au tir, c'est la zone de buts (soit la butte située derrière les cibles et qui réceptionnait les munitions) qui est potentiellement polluée. L'emplacement NTTC (A) a été exploité de 1998 à 2003. Il n'existe désormais plus et l'on ignore où est passé le terrain qui le constituait, celui-ci ayant pu être dispersé sur la zone ou réutilisé pour la construction de la zone de buts NTTC (B) qui a été exploitée environ de 2004 à 2006. L'emplacement de la zone de buts NTTC (A) est considéré comme "potentiellement moyennement contaminé" et la zone de buts NTTC (B) comme "potentiellement fortement contaminée" (cf. rapport CSD, chap. 3.3.3 et 3.3.4). Il apparaît ainsi que ces deux emplacements ont eu une durée de vie limitée. Toutefois, il ressort du dossier qu'ils étaient tous deux situés sur la place de tir de Merdenson, laquelle est exploitée depuis le début des années septante (cf. rapport CSD, chap. 2.1.1). De surcroît, et comme cela vient d'être mentionné, il apparaît que les aménagements tels que les zones de buts étaient notamment construits avec du terrain provenant d'anciennes zones de buts. Dans ces conditions, il n'est pas illogique pour l'autorité inférieure d'avoir considéré, dans le cadre des investigations historiques, que des munitions auraient pu être dans le sol depuis les années septante. Au surplus, elle précise expressément dans les remarques situées en bas de la Fiche pour la présélection que le nombre de coups tirés avant 1997 est basé sur de pures estimations ("Vor 1997 beruhen die Schusszahlen auf reinen Schätzungen."). La recourante n'apporte d'ailleurs aucun élément permettant de remettre en cause ces chiffres.

#### **E. 5.1.2**

Le grief portant sur les chiffres retenus au stade de l'investigation historique doit donc être rejeté. La recourante est au demeurant rendue attentive au fait qu'une investigation technique encore à venir (cf. supra consid. 4 in fine) permettra de confirmer ou d'infirmer la pollution des emplacements désignés dans la Fiche pour la présélection, respectivement la pertinence des chiffres issus de l'investigation historique.

#### **E. 5.2**

La recourante invoque en deuxième lieu qu'il n'y a pas, dans le rapport qui lui a été transmis, de proposition de remise en état du site ni de mesures urgentes prises par le DDPS. Elle ajoute que la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) ainsi que son ordonnance d'application du 28 octobre 1998 (ordonnance sur la protection des eaux, OEaux, RS 814.201) ne sont pas prises en compte.

#### **E. 5.2.1**

Comme cela a été mentionné précédemment, l'art. 7 OSites prévoit qu'une investigation préalable des sites potentiellement pollués soit menée par l'autorité compétente. L'art. 8 OSites stipule, quant à lui, que ce n'est qu'à l'issue de cette procédure d'investigation préalable - et sur la base de celle-ci - que l'autorité examine si le site pollué nécessite une surveillance ou un assainissement en vertu des art. 9 à 12 OSites, cet assainissement étant lui-même réglé en détail dans les articles 14 ss OSites. Il apparaît ainsi comme conforme à l'OSites que, dans le cas présent où l'investigation technique n'a pas encore été effectuée, les

questions d'assainissement ou de protection des eaux n'aient pas encore été formellement abordées. Il y a cependant lieu de relever que le rapport CSD a d'ores et déjà clairement écarté le risque de pollution d'eau souterraine utilisée pour l'alimentation en eau potable (cf. chiffre 4.3.3) et qu'il a considéré qu'il n'y avait à cet égard pas d'urgence à mener les investigations techniques (cf. chiffre 4.5).

#### **E. 5.2.2**

Les griefs de la recourante relatifs à l'absence de propositions de remise en état du site ou de mesures urgentes, ainsi que sur la protection des eaux, doivent donc être rejetés.

#### **E. 5.3**

La recourante invoque en troisième lieu que la décision attaquée se fonde sur des investigations historiques et qu'il n'est fait mention d'aucun rapport d'investigations techniques dans les documents en sa possession.

##### **E. 5.3.1**

Quant à ce grief, l'on retiendra qu'il est conforme à la législation applicable que l'investigation technique intervienne après l'investigation historique (cf. art. 7 OSites). A cet égard, en effet, et comme il a été vu (cf. consid. 4.2 ci-avant), l'autorité inférieure commence par inscrire au cadastre les sites dont la pollution est établie ou très probable (cf. art. 5 al. 3 OSites), puis définit les sites ainsi inscrits pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement (cf. art. 5 al. 4 let. b OSites). Elle demande alors qu'une investigation préalable de ces sites soit effectuée dans un délai approprié, opération qui comprend généralement une investigation historique et une investigation technique (art. 7 al. 1 OSites) ; un cahier des charges mentionnant l'objet et l'ampleur de l'investigation technique ainsi que les méthodes utilisées est établi sur la base de l'investigation historique (art. 7 al. 3 OSites). Il y a en outre lieu de relever que le cadastre tel que prévu par les art. 5 et 6 OSites est "dynamique", en ce sens que les inscriptions y figurant doivent être adaptées en fonction de l'état des sites concernés. Ainsi l'art. 5 al. 3 OSites cité prévoit-il que l'autorité doit inscrire au cadastre les sites dont la pollution est établie ou très probable ; cela signifie donc que la législation impose à l'autorité de procéder à l'inscription de sites avant d'avoir la certitude de leur pollution. L'art. 6 al. 2 OSites prévoit par ailleurs qu'une fois écarté le risque de pollution ou éliminées les substances dangereuses pour l'environnement, l'autorité est tenue de supprimer l'inscription d'un site pollué au cadastre.

##### **E. 5.3.2**

En ce sens, l'autorité inférieure était donc fondée à procéder à l'inscription au CSP DDPS de sites potentiellement pollués, cela dans la mesure où l'investigation historique faisait état de leur existence. Le grief de la recourante à cet égard doit également être écarté.

#### **E. 5.4**

Enfin, et en quatrième lieu, la recourante déclare qu'elle entend réaménager le site concerné et que celui-ci ne saurait dès lors demeurer en l'état. Elle craint que l'autorité inférieure, en procédant à l'inscription du site au CSP DDPS, ne se décharge de son devoir de prendre en charge les frais occasionnés par le traitement de ce site. Ces craintes ne constituent pas un grief au sens de l'art. 49 PA, de telle sorte qu'elles n'ont en principe pas lieu à être examinées par le Tribunal de céans. Néanmoins, à toutes fins utiles, il sera rappelé à la recourante que l'inscription au cadastre n'a pas pour but de figer une situation et de se

limiter à la constatation qu'un site est pollué. Bien au contraire, et comme cela a été mentionné précédemment, les sites pollués doivent être assainis lorsque nécessaire. La crainte de la recourante de voir un site potentiellement fortement pollué demeurer en l'état sur son territoire communal n'a donc pas lieu d'être. Elle ne fait en tous les cas pas l'objet de la décision attaquée. Cette décision n'a d'ailleurs pas non plus d'influence sur la prise en charge des frais d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, qui est réglée par l'art. 32d LPE.

#### **E. 5.5**

Ainsi donc, au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être entièrement rejeté.

#### **E. 6.1**

En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA). Selon l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées ; si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes. Dans le cas présent, le Tribunal administratif fédéral avait réservé la question de savoir si le litige portait sur des intérêts pécuniaires de la recourante, renonçant à lui demander le versement d'une avance sur les frais de procédure (cf. supra consid. D en faits). En l'espèce, la recourante a certes exprimé des craintes quant aux conséquences financières de potentielles mesures d'assainissement des sites pollués (cf. supra consid. 5.4). Il a cependant été exposé que le litige ne concernait pas cette question, mais uniquement l'inscription au cadastre des sites pollués. Par conséquent, et sans qu'il soit ici besoin de définir la notion d'intérêts pécuniaires au sens de l'art. 63 al. 2 PA, il s'ensuit que, quand bien même la Commune de Vollèges est entièrement déboutée de son recours, aucun frais de procédure ne sera mis à sa charge.

#### **E. 6.2**

Enfin, si la partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige, les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'y ont pas droit (cf. art. 7 al. 1 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En tant qu'il s'agit d'une autorité fédérale, l'autorité inférieure n'a donc d'emblée pas droit à une indemnité à titre de dépens.

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