

FR_GERICHTE 602 2020 147 vom 12. Juli 2023

FR Kantonsgericht, 2023-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_147

FR: FR_GERICHTE 602 2020 147 du 12 juillet 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2020 147 del 12 luglio 2023

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Umweltschutz

Erwägungen

E. 26

septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS; RS Tribunal cantonal TC Page 3 de 40 814.681), la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (actuellement, Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement; DIME) s'est déterminée, le 20 décembre 2021, en faveur de la variante 2 à CHF 150'000'000.-. D. Le 19 février 2009, après la découverte de nombreux condensateurs portant le sigle "C._____ SA" dans le corps de la décharge, le Service de l'environnement (SEn) a contacté la société D._____ SA – successeure de C._____ SA – afin d'obtenir des informations concernant la pratique de cette dernière en lien avec les PCB. Sur la base des renseignements obtenus, le SEn a procédé, le 14 mai 2009, à l'audition de deux anciens collaborateurs de C._____ SA, dont notamment un ancien directeur, E._____. Ce dernier a expliqué que l'entreprise avait utilisé massivement les PCB à partir des années 1969-1970 et jusqu'en 1978-1979. Les quantités commandées à la société F._____ se chiffraient en tonnes. Une grande partie était utilisée pour les grands condensateurs qui étaient fabriqués en circuit fermé (de 3 à 6 litres par condensateurs). Les PCB étaient également utilisés pour les petits condensateurs, qui étaient imbibés puis essorés, les rendant "délicats" pour l'environnement. Il y avait des chutes de fabrication et des condensateurs refusés au test de qualité. Les excédents étaient éliminés en fûts (a priori 400 l/an). E. Le 5 juin 2009, la DIME a informé D._____ SA qu'elle avait ouvert une procédure visant à établir les faits relatifs à la responsabilité des personnes impliquées dans la pollution du site de La Pila et à déterminer la répartition des coûts liés à l'assainissement en application de l'art. 32d de la Tribunal cantonal TC Page 4 de 40 loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Dans ce cadre, mandat avait notamment été donné à G._____, historien, pour effectuer une recherche historique concernant la décharge, notamment dans les archives de D._____ SA versées auprès de l'Etat de Fribourg. Par ailleurs, le 29 septembre 2009, le SEn a présenté aux parties concernées les résultats des études techniques réalisées depuis 2004. A cette occasion, il a indiqué qu'un rapport du laboratoire cantonal argovien montrait que les produits de C._____ SA retrouvés sur le site ne contenaient pas de PCB avant 1954 puis dès 1984, mais qu'ils en contenaient entre 1955 et 1982. Le 30 octobre 2009, G._____ a déposé les résultats de l'investigation historique qui lui avait été demandée. Un premier rapport concerne la décharge publique de Châtillon entre 1953 et 1972 et un autre traite plus spécifiquement de la gestion des PCB

par l'entreprise C. _____ SA. La DIME a résumé comme suit le contenu de ces documents: C. _____ SA avait son siège à Fribourg lors de sa fondation le 11 décembre 1905 et était active dans la production d'appareillages électriques et de condensateurs. Elle s'était restructurée sous forme de groupe dès la fin des années 1960 et avait acquis de nouvelles entreprises en 1968. L'ensemble du groupe était ensuite passé sous la coupe administrative de la holding A. _____ SA, le 17 novembre 1972. Par contrat du

E. 27

novembre 1992, C. _____ SA avait fusionné avec D. _____ SA, dont le siège était à Rossens, avant d'être dissoute et radiée du registre du commerce le 14 mars 1997.

D. _____ SA avait ensuite changé sa raison sociale en H. _____ SA. C. _____ SA avait introduit des PCB dans son cycle de production dès le milieu des années cinquante. Entre 1950 et 1960, elle avait doublé sa production, de sorte qu'au début des années septante, elle était quantitativement la plus grande consommatrice de PCB en Suisse. De 1972 à 1974, C. _____ SA avait utilisé 120 tonnes de PCB par an, soit 48% de la quantité totale de 250 tonnes utilisée chaque année en Suisse pour la production d'appareillages électriques. A titre de comparaison, le groupe de travail Askarel de la Commission spéciale des Condensateurs du Comité Suisse avait estimé que I. _____ AG en utilisait 50 tonnes (25%), J. _____ à Baden 15 tonnes (6%), la société K. _____ 12 tonnes (4,8%) et trois autres entreprises (L. _____, M. _____ à Bâle et N. _____), respectivement 5 tonnes et une tonne (2% et 0,4%). En plus de recourir à de nouvelles huiles d'imprégnation toujours plus performantes, C. _____ SA avait effectué ses propres recherches en la matière dès les années cinquante. L'ingénieur O. _____ avait notamment mené un programme d'essais sur certains types de condensateurs, entre 1955 et 1956, étant conscient du caractère très expérimental de sa démarche. Dans les laboratoires de C. _____ SA, les condensateurs étaient poussés à leur limite dans le but de les faire "claquer" et d'en connaître la valeur limite. D'autres recherches de ce type avaient été menées ensuite, et ce, jusque dans les années septante. Le poste "Prototypes" du compte de pertes et profits de la société avait d'ailleurs subi une extension conséquente dès le milieu des années soixante. Ces démarches empiriques entraînaient un important déchet et les rebuts de fabrication, considérés comme "irré récupérables", étaient destinés à la "poubelle" (entre 2.8 et 9.9% de rebut pour la production des condensateurs Mylar MR, par exemple). En 1972, C. _____ SA avait réalisé qu'elle allait devoir réagir aux conséquences d'une éventuelle interdiction totale ou partielle de l'utilisation des PCB sur ses produits. Plusieurs mesures avaient alors été envisagées, dont l'élimination des fûts vides, qui devaient désormais être "effectivement détruits". Ces changements avaient mené C. _____ SA à engager des discussions avec l'usine d'incinération des Neigles

Tribunal cantonal TC Page 5 de 40 pour déterminer quels déchets pouvaient y être incinérés, discussions avortées suite aux prescriptions édictées par la Ville de Fribourg concernant la décharge de La Pila, contraignant la société à organiser différemment la destruction des déchets qui étaient jusqu'alors déchargés à La Pila. Des nouvelles modalités de traitement avaient alors été décidées par C. _____ SA (stockage des condensateurs imprégnés en vue de leur remise au magasin, retour au producteur des imprégnants régénérables, etc.). F. Le 17 mars 2011, sur demande de la DIME, la Prof. Isabelle Romy a établi un avis de droit sur les responsabilités en lien avec la pollution du site de La Pila. Elle arrive à la conclusion que l'Etat de Fribourg est engagé en qualité de perturbateur par situation (détenteur du site) et par comportement (défaut de surveillance), la Ville de

Fribourg en tant que perturbatrice par comportement (exploitante de la décharge) et C._____ SA en tant que perturbatrice par comportement pour avoir déposé des déchets dangereux (PCB) causant le besoin d'assainissement de la décharge. Ces entités devaient assumer une part des coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement proportionnelle à leur responsabilité. Aussi bien la société que la commune ont contesté pour différentes raisons leur responsabilité et ont notamment requis des compléments d'instruction sur l'implication de tiers, qui, à leur avis, n'avait pas été prise suffisamment en considération. Entre 2016 et 2018, la DIME a procédé à des enquêtes complémentaires auprès de diverses entités qui auraient pu être impliquées dans la pollution du site ou avoir des connaissances à ce propos. Elle a ainsi abordé P._____ SA pour l'activité des anciennes Q._____, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, les directions militaires des cantons de Berne et de Fribourg, les services de l'environnement des cantons de Berne et Vaud et l'entreprise K._____ SA, à R._____, dont trois anciens collaborateurs ont été entendus. Sur la base des résultats de ces investigations, la DIME a estimé qu'il y avait lieu de se concentrer sur les trois responsables déjà définis, à savoir l'Etat de Fribourg, la Ville de Fribourg et C._____ SA. G. En particulier, parmi les mesures d'instruction effectuées, le 15 avril 2014, la DIME a procédé, en présence des représentants des parties, à l'audition du témoin S._____, proposé par la Ville de Fribourg, qui avait travaillé pendant 6 ans avec son entreprise de construction T._____ SA, chargée de "pousser" et "réorganiser" les déchets sur le site de La Pila. Il ressort ce qui suit de son audition: Dans les années 1970, la Ville de Fribourg était la principale dépositrice de déchets. Elle se rendait sur le site avec ses camions contenant des ordures ménagères. Toutes sortes d'entreprises venaient également sur place, notamment les entreprises de construction, la commune de U._____ et V._____. L'arsenal militaire de Fribourg apportait de petits chars en bois, qui étaient démolis sur place pour récupérer la ferraille (des douilles en laiton ou en bronze) [il ne restait que du bois]. Q._____ amenaient des isolateurs de lignes électriques et des bobines cassés dont ils avaient récupéré l'acier. Des particuliers venaient régulièrement déposer leurs propres déchets sur le site en camionnette. Etant donné qu'il n'y avait aucun contrôle à l'entrée de la décharge et que le site n'était pas clôturé, tout le monde pouvait y entrer librement. Aucune taxe n'était perçue par la commune, qui ne tenait pas de registre ou liste des déchets admissibles. Il n'y avait pas non plus de règlement pour cette exploitation. W._____ était le surveillant officiel du site. Il avait une petite roulotte en bois sur le site. Il dormait sur place. Les gens savaient qu'il était le surveillant du site avec son chien. Il était engagé par la Ville de Fribourg et

Tribunal cantonal TC Page 6 de 40 payé par elle. Il recevait des instructions de celle-ci. Il s'acquittait assez bien de sa tâche et renvoyait certains. Il donnait des directives précises. Un seul accès menait au site. A l'entrée de la décharge, il y avait de temps en temps une chaîne, mais elle n'était pas souvent tendue. A la question n° 15 qui lui demandait s'il se rappelait de quelque chose concernant des livraisons de condensateurs (apports d'entreprises, déchets communaux), le témoin a répondu: Je me souviens que des fûts contenant de l'huile de PCB étaient amenés sur place. L'entreprise C._____ transportait elle-même sur le site des fûts contenant de l'huile. Elle venait par période (pas tous les jours, environ une fois par mois). Je les voyais passer parce que je connaissais le chauffeur, X._____ de Y._____. Il y avait toutes sortes de fûts qui étaient amenés par cette entreprise. Il y avait des fûts contenant des liquides et d'autres contenant des déchets de l'usine. A la question n° 20 (Des cas de pollution ont-ils été annoncés ? Si oui, vous souvenez-vous desquels ? Comment se

fait-il que des feux étaient allumés sur la décharge ? par qui ? comment ?), l'intéressé a indiqué: Je me souviens qu'il y avait pas mal de feux sur le site. La commune de Marly se plaignait souvent. Les pompiers de la Ville venaient souvent sur place. Ils pompaient l'eau depuis la Sarine. Invité à préciser sa réponse sur l'origine des feux, le témoin a mentionné: Ça fermentait. De temps en temps, W._____ mettait le feu aux déchets au lieu de les pousser. Je me souviens que Z._____ amenaient des cartons avec des camions. H. Le 30 juin 2020, la DIME a annoncé aux parties qu'elle entendait clore l'instruction et rendre une décision concernant la répartition des coûts, à teneur de laquelle les frais engagés jusqu'au

E. 31

décembre 2019. Cette manière de procéder n'est pas contestée par la commune qui a pris acte, le 23 août 2021, de la réserve faite par la DIME. Le grief est ainsi devenu sans objet. 7. C'est en vain également que les recourantes contestent le montant des frais au 31 décembre 2019.

Tribunal cantonal TC Page 37 de 40 7.1. A._____ SA fait valoir à ce propos que la décision attaquée devrait être annulée au motif que celle-ci ne donne aucune précision ou preuve attestant que les travaux en question ont été effectivement exécutés et facturés. Ce faisant, elle perd de vue qu'elle a eu accès à l'intégralité du dossier, notamment au décompte du Consortium pour l'assainissement de La Pila au 31 décembre 2019 qui liste en détail les pièces comptables (pièce 136 du dossier) et au récapitulatif des dépenses à la charge de l'Etat au 31 décembre 2019 (pièce 137 du dossier). Si elle avait eu un doute sur la réalité des prestations ainsi comptabilisées, elle aurait dû exiger de pouvoir consulter les pièces sur lesquelles se fondent les décomptes; ce qu'elle n'a pas fait. Elle ne peut pas actuellement remettre en cause de manière globale la décision du 8 octobre 2020 sur la base d'une simple critique non circonstanciée. 7.2. Pour sa part, la Ville de Fribourg constate une différence de CHF 630'086.- entre le montant de CHF 21'432'186.- retenu par l'autorité intimée et celui de CHF 20'802'100.- qui ressort du décompte établi par le Consortium. Cette différence s'explique, à son avis, par la prise en considération de l'expertise AC._____ (à hauteur de CHF 81'783.-) et des négociations avec les gens du voyage (à hauteur de CHF 548'303.-). La recourante 1 estime que la décision attaquée est lacunaire sur ces aspects puisqu'il manque une explication à cette différence. Elle rappelle par ailleurs qu'elle a toujours contesté l'intérêt et l'utilité de l'expertise AC._____ et refuse devoir prendre en charge une partie des frais y relatifs. Dans ses observations, l'autorité intimée explique que le montant des frais arrêtés est celui des frais imputables pris en compte par l'OFEV. Du moment que des frais sont considérés comme "frais imputables" selon l'OTAS, alors ils sont des "frais imputables" à prendre en compte sur la base de l'OSites. 7.2.1. Il apparaît clairement à la lecture des critiques de la recourante 1 qu'elle a très bien compris sur quels points se situe la différence entre le montant retenu dans la décision attaquée et celui qui ressort du décompte du Consortium. D'ailleurs, la pièce 137 mentionnée ci-dessus comporte expressément des annexes qui explicitent cette différence. Le grief doit ainsi être rejeté s'il vise un éventuel manque de motivation de la décision attaquée. 7.2.2. Quant à la justification de la prise en compte de ces deux postes supplémentaires par rapport au décompte du consortium, il faut constater tout d'abord que ce dernier n'a pas le monopole de la facturation des frais. Cela signifie que d'autres frais qui ne sont pas retenus, voire reconnus, par le consortium, maître d'ouvrage des travaux d'assainissement, peuvent, cas échéant, être englobés dans les frais imputables qu'il appartient à l'autorité intimée de répartir sur la base de l'art. 32d LPE. Même si les propositions résultant de l'expertise

AC. _____ ont été contestées par divers intervenants, dont la commune, au motif qu'elles étaient trop chères, trop étendues et éloignées de la réalité du terrain, il n'en demeure pas moins que l'Etat pouvait raisonnablement, voire devait, requérir un autre avis que celui des spécialistes déjà impliqués dans le processus pour déterminer la marche à suivre dans une affaire aussi délicate et compliquée. Le fait que, finalement, l'expertise ne réponde pas - ou que partiellement - aux attentes ne signifie pas qu'il faille exonérer les perturbateurs de leur part de frais y afférente. Ils supportent comme l'Etat l'incertitude liée à toute demande d'expertise. Au demeurant, les discussions autour de ce rapport d'expertise ont été l'occasion d'affiner le plan d'action qui a débouché notamment sur la proposition de mesures complémentaires établi le 25 mai 2018 par B. _____ SA, proposition qui intègre certaines données provenant de ladite expertise. Aucun motif ne justifie dès lors de ne pas retenir ce montant de CHF 81'783.- dans la répartition des frais.

Tribunal cantonal TC Page 38 de 40 S'agissant des mesures annexes prises en faveur des gens du voyage, celles-ci ont été reconnues par décision de l'OFEV du 29 octobre 2013 comme étant des frais imputables OTAS (voir pièce 137). Il a été constaté à cette occasion que, même si les frais de déménagement ne sont normalement pas reconnus comme coûts imputables, la totalité des coûts liés au déplacement des gens du voyage, à savoir l'aménagement du nouveau site, le démantèlement de l'ancien ainsi que les négociations et indemnités, a été dans ce cas reconnue par l'allocation du 12 novembre 2010. La présence d'habitations est en effet incompatible avec les travaux d'assainissement à venir et il était nécessaire de trouver une solution rapide, dans un contexte politique sensible, afin de ne pas retarder la réalisation des mesures préliminaires. Face à cette constatation motivée de l'autorité fédérale qui reconnaît le caractère nécessaire et économique de cette facture (art. 15 OTAS), la recourante 1 n'a formulé aucune critique circonstanciée apte à remettre en cause la prise en compte de ce montant. Il n'y a donc pas lieu de modifier la décision attaquée sur ce point. 8. Finalement, il apparaît clairement à l'issue de ce qui précède que toutes les allégations de la recourante 2 concernant une éventuelle violation de son droit d'être entendue sont manifestement sans pertinence. Il faut rappeler en priorité qu'afin de respecter son droit d'être entendue, la DIME lui a soumis le 30 juin 2020 un projet de décision qui mettait un terme aux enquêtes et qui indiquait clairement la part de responsabilité mise à sa charge et le montant qu'il lui incombait de payer. L'intéressée a renoncé à produire des observations à ce propos dans les délais prolongés qui lui ont été accordés et s'est limitée à déposer des requêtes de suspension et de récusation des membres de l'autorité. Elle ne peut donc pas se plaindre de n'avoir pas pu s'exprimer sur le contenu de la décision attaquée. Au-delà de cette constatation qui, à elle seule, clôt le débat, il convient de souligner en outre que la recourante 2 a été associée à toutes les mesures d'instruction qui ont été diligentées. Elle a disposé d'un accès complet au dossier et a pu s'exprimer à tous les stades de la procédure. Elle est donc malvenue de se plaindre d'une violation de ses droits de partie en lien avec les enquêtes. En ce qui concerne l'utilisation des montants issus des ventes immobilières et la distribution de dividendes à l'actionnaire, on doit renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus s'agissant du comportement dilatoire des organes de la société et de leur refus de collaboration (cf. consid. 6.1.2). Le 26 juin 2020, la DIME s'est encore plainte auprès d'eux de cette absence de pièces probantes sur l'évolution financière lorsqu'elle a mis un terme aux négociations. Vu l'obstruction intentionnelle de la recourante 2 à toute transmission d'information sur sa situation financière, cette dernière ne peut pas reprocher à l'autorité intimée de ne pas lui avoir donné la "possibilité de se déterminer sur le montant correct des dividendes versés et leur utilisation à des fins commerciales". Cette critique

relève de la simple mauvaise foi. Elle avait tout loisir de communiquer les informations sur les dividendes dans le cadre du droit d'être entendu qui lui a été ouvert par lettre de la DIME du 30 juin 2020. On doit remarquer au passage qu'elle n'a pas non plus produit la moindre pièce à ce propos devant le Tribunal cantonal. 9. En définitive, les recours 602 2020 147 et 148 s'avèrent sans pertinence et doivent être rejetés dans la mesure de leur recevabilité.

Tribunal cantonal TC Page 39 de 40 9.1. Il appartient aux recourantes qui succombent de supporter, chacune par moitié, les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. En particulier, dans la mesure où la présente affaire met en cause les intérêts patrimoniaux de la Ville de Fribourg, cette dernière ne bénéficie pas de l'exonération prévue à l'art. 133 CPJA pour les collectivités publiques. De toute manière, en sa qualité de perturbatrice par comportement, la recourante 1 n'agit pas dans la présente procédure dans le cadre de ses prérogatives relevant du droit public et sa démarche ne se distingue pas de celle d'un autre perturbateur. Compte tenu de la complexité et de l'importance du dossier, il se justifie de fixer les frais de procédure à CHF 20'000.- conformément à l'art. 1 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). 9.2. N'obtenant pas gain de cause, les recourantes n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Le fait que chacune ait conclu au rejet du recours de l'autre dans les observations réciproques qu'elles ont déposées ne change rien à cette constatation. En effet, ces écritures n'ont pas eu pour effet de modifier le dispositif de la décision attaquée au profit de leur auteur et, quoi qu'il en soit, on doit constater que, sous l'angle des frais de mandataire, elles se compensent l'une l'autre. (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 40 de 40 la Cour arrête : I. Les procédures 602 2020 147 et 602 2020 148 sont jointes. II. Les recours formés par la Ville de Fribourg (602 2020 147) et par A. _____ SA (602 2020 148) sont rejetés dans la mesure de leur recevabilité. Partant, la décision partielle du 8 octobre 2020 est confirmée. III. Les frais de procédure, par CHF 20'000.-, sont mis à la charge de la Ville de Fribourg à raison de CHF 10'000.- et à la charge de A. _____ SA à raison de CHF 10'000.-. La part de cette dernière est prélevée sur l'avance de frais de CHF 5'000.- versée, de sorte qu'un solde de CHF 5'000.- reste dû. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 12 juillet 2023/cpf Le Président Le Greffier-stagiaire

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