

NE_GERICHTE CDP.2019.51 vom 17. Dezember 2019

NE Tribunal cantonal, 2019-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2019.51

FR: NE_GERICHTE CDP.2019.51 du 17 décembre 2019

IT: NE_GERICHTE CDP.2019.51 del 17 dicembre 2019

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) Le droit d'être entendu, déduit de l'article 29 al. 2 Cst. féd., est une garantie constitutionnelle de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès au fond (ATF 141 V 495 cons. 2.2, 137 I 195 cons. 2.2, 135 I 279 cons. 2.6, 135 I 187 cons. 2.2). Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 142 III 48 cons. 4.1.1 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé de décisions qui lèsent sa situation juridique (arrêt du TF du 19.07.2018 [8C_670/2017] cons. 7.2 et les arrêts cités). b) En l'occurrence, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue au motif que le SENE puis le DDTE n'ont pas donné suite à ses réquisitions de preuve. Dans la mesure où il porte sur le résultat de l'appréciation anticipée des preuves à laquelle ont procédé les autorités inférieures, le grief de violation du droit d'être entendu se confond ici avec celui de la constatation manifestement inexacte (y compris arbitraire) ou incomplète des faits pertinents que l'intéressée soulève également. Il se justifie donc de l'examiner avec le fond du litige (arrêt du TF du 21.05.2012 [9C_907/2011] cons. 3.3), soit d'analyser si les faits figurant au dossier étaient suffisants pour statuer sur la répartition des frais.

E. 3

Selon l'article 32d de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (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. 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 (al. 2). La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolubles (al. 3). L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même (al. 4). La

jurisprudence fédérale a recouru à la notion de perturbateur utilisée en matière de droit de police et a précisé que les frais peuvent être mis à la charge tant du perturbateur par situation que du perturbateur par comportement. 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 (ATF 144 II 332 cons. 3 et les références citées). Il ne suffit cependant pas pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par les mesures de sécurité ou d'assainissement, que sa situation ou son comportement soient 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, c'est-à-dire que la cause elle-même ait franchi les limites de la mise en danger. Le perturbateur par comportement est donc celui qui a causé directement le danger ou l'atteinte; pour qu'il y ait perturbateur par situation, il faut que la chose elle-même ait constitué directement la source de ce danger ou de cette atteinte. 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 (RDAF 2007 I 307 et les références citées). L'existence d'un lien de causalité est une question de fait que le juge ou l'autorité doit trancher en se conformant à la règle du degré de vraisemblance prépondérante (ATF 144 II 332 cons. 4.1.2 et les références citées). Dès lors "si le juge ne peut se fonder sur une simple possibilité, il peut néanmoins considérer comme prouvée une causalité correspondant à une probabilité convaincante. Cette causalité naturelle n'est en revanche pas établie lorsque d'autres circonstances que celles invoquées par le lésé apparaissent prépondérantes ou font sérieusement douter du caractère déterminant de la cause invoquée" (arrêts du TF du 14.12.2006 [1A.250/2005] et [1P.602/2005] cons. 5.3 publiés in RDAF 2007 I, p. 307). Il peut y avoir plusieurs causes immédiates simultanées. La théorie de l'immédiateté doit aussi inclure une évaluation approfondie des contributions individuelles dans la chaîne de causalité (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 21.03.2019 [AC.2018.0122] cons. 5a et les références citées). Seul l'examen consciencieux du rôle de chacun des acteurs et des circonstances du cas permet de définir les parts de responsabilité respectives (arrêt vaudois précité cons. 7 et les références citées). Si l'autorité ne parvient pas à établir l'identité, le rôle, les actions et les omissions avec un degré de vraisemblance qui n'autorise pas de doute raisonnable, ou si elle estime qu'il n'est plus possible de les établir pour d'autres raisons, elle doit en tenir compte dans la répartition des frais. En effet, l'article 32d al. 3 LPE prévoit que la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables. Il n'y a pas de solidarité entre les divers perturbateurs et les coûts de défaillance sont assumés par l'Etat (arrêt vaudois précité cons. 2c et les références citées).

E. 4

La recourante invoque une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. a) Elle relève tout d'abord que la décision du département mentionne que les seuils d'assainissement étaient dépassés pour le cuivre et le cadmium tout en omettant de mentionner le plomb. Or, il résulte du rapport de A._____ du 21 décembre 2016, de l'étude complémentaire sur les sols de B._____ SA du 13 avril 2017 (relative à l'échantillon ES2_NE00193) ainsi que du rapport d'assainissement du 5 juillet 2017 que la

parcelle 16084 nécessite un assainissement vu la présence de plomb et de cuivre. Ce grief est dès lors bien fondé. b) La recourante reproche au département d'avoir constaté que seules trois entreprises ont occupé le site plus de vingt ans. Ce grief est également bien fondé. En effet il résulte de l'investigation historique que, outre D. _____ SA (28 ans) et E. _____ (23 ans), G. _____ et I. _____ SA ont occupé le site 48 ans de 1882 à 1930, F. _____ SA pendant 25 ans de 1948 à 1973, X. _____ pendant 32 ans, soit de 1940 à 1972 et J. _____ durant 24 ans de 1993 à 2017 (selon investigation historique, p. 15), voire 20 ans de 1997 à 2017 (selon investigation historique, p. 13). Il sera examiné ci-après quelle est l'incidence de cette constatation erronée des faits sur la répartition des frais. c) La recourante relève que le rapport historique retient qu'avant 1963, l'activité de peinture se faisait "peut-être dans la partie sud des bâtiments 3 et 5 avec des aérations côté sud", ce qui expliquerait les teneurs en métaux lourds retrouvés dans les sols sur la parcelle 16084 au sud. Elle estime qu'il ressort au contraire d'un plan de 1953 – déposé en annexe à ses observations du 30.11.2017 au SENE – que les activités de peinture se faisaient uniquement au Nord. Or, la Cour de céans observe que ces plans ne permettent nullement de localiser les activités de peinture. La recourante ajoute que la position des autorités inférieures selon lesquelles les conduits d'aération se trouvent au-dessus des endroits où la pollution est concentrée est fautive puisque les conduits étaient au Nord puis à l'ouest alors que la pollution au plomb a été trouvée sur la seule parcelle 16084 située au sud du bâtiment. Or, du plomb a également été retrouvé en quantité supérieure au seuil d'investigation sur les parcelles 14371 (Plan 5) et 16085 (Plan 7) (courrier du SENE à Y 2 _____ du 06.12.2016 relevant des seuils d'assainissement dépassés pour le cuivre et le cadmium et des seuils d'investigation dépassés pour le plomb et le zinc; courrier de B. _____ SA à Y 1 et Y 2 _____ du 05.07.2017 faisant part de dépassements de valeur d'assainissement pour le cuivre, le zinc, le cadmium, le mercure et le plomb). On ne saurait dès lors en déduire, comme le fait la recourante, que du plomb n'a été retrouvé que sur la parcelle 16084, quand bien même le seuil d'assainissement n'a pas été dépassé sur les autres parcelles. d) La recourante reproche au département d'avoir considéré qu'elle aurait fabriqué des cadrans et des aiguilles. Or, l'autorité inférieure s'est basée sur l'extrait du registre du commerce de la société. Quoiqu'il en soit, il sera démontré ci-après qu'une instruction complémentaire s'impose.

E. 5

a) Selon l'article 14 LPJA, l'autorité constate d'office les faits et procède, s'il y a lieu, à l'administration des preuves. Cette disposition consacre le principe inquisitoire, lequel régit plus particulièrement l'activité de la juridiction administrative primaire. Il signifie que l'autorité administrative, tenue de veiller à la correcte application de la loi, doit fonder sa décision sur des faits suffisamment établis et dont la réalité repose sur des preuves suffisantes (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, ch. 6.3.2.4 let. c; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 82). L'administration des preuves à laquelle procède l'autorité va ainsi de pair avec l'obligation de constater les faits, car l'application correcte du droit implique la connaissance des faits déterminants, dont la réalité doit être établie. L'autorité doit établir spontanément les faits pertinents de la manière la plus objective possible en procédant en cas de besoin aux investigations nécessaires (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., 2011, ch. 2.2.6.3). Pour établir ces faits, elle ne peut pas se contenter d'attendre que l'administré lui demande d'instruire ou lui fournisse de lui-même les preuves adéquates, sous réserve de son obligation de collaborer. Vu l'intérêt public à l'application correcte du droit administratif, l'autorité doit en effet

établir spontanément les faits pertinents de la manière la plus objective possible en procédant aux investigations nécessaires et en assurant l'égalité de traitement entre les administrés. Elle ne peut ainsi pas se satisfaire des seuls faits invoqués par les parties, non vérifiés, simplement parce que ces faits seraient admis par une autre partie, par l'autorité intéressée ou intimée (Bovay , Procédure administrative, p. 175 ss; Moor/Poltier , op. cit., ch. 2.2.6.3, p. 292 ss). Les règles de la LPJA , en particulier le principe inquisitoire de l'article 14, oblige les autorités, dont le juge, à rechercher d'office quelle est la réalité des faits décisifs, notamment à se déterminer sur les moyens de preuve offerts par les parties. En particulier, le juge ne peut écarter du dossier un moyen de preuve produit par une partie sans autre examen. Il doit au contraire déterminer si ce moyen est ou non propre à établir les faits (arrêt de la Cour de droit public du 29.07.2014 [CDP.2004.87] cons. 5b/cc non publié). La procédure de répartition des coûts est régie par la maxime officielle. Il incombe à l'autorité d'établir l'état de faits pertinents, en requérant la collaboration des parties (Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), Romy , n. 65 ad art. 32d, p. 21). b) La recourante reproche aux autorités inférieures de ne pas avoir donné suite à ses réquisitions de preuve. Dans ses observations au SENE du 30 novembre 2017, elle mentionnait fabriquer des articles métalliques de décorations et, pour ce faire, découper des pièces brutes en métal (laiton et aluminium), puis les polir, les graver et les peindre. En outre, elle pouvait effectuer un traitement galvanique sur le laiton (p. 6). Elle expliquait ensuite qu'elle n'avait utilisé ni plomb ni cadmium ni cuivre ni zinc ni mercure mais, dans des proportions très faibles, du cyanure et du trichloréthylène pour le traitement galvanique et que les activités de polissage et de satinage étaient exercées en circuit fermé afin de récupérer les poussières (p. 8 et 9). A titre de preuve, elle requérait l'audition de K. _____, ancien responsable de production et de L. _____, ancien directeur général. Le SENE a refusé d'entendre le second au motif que lors de l'étude historique, il avait été entendu. Or, il résulte du document y relatif qu'on ignore ce qu'il a dit et il semble qu'il ait été contacté uniquement par le directeur actuel et non par l'autorité. Or, on ne pouvait d'emblée considérer que les auditions requises étaient inutiles. En effet les personnes dont le témoignage était requis devaient pouvoir indiquer quelles substances étaient utilisées pour la galvanoplastie et comment elles étaient évacuées. S'il résulte d'un article de presse que la société utilisait de grandes quantités de laiton, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de son devoir d'instruction, le SENE devait donner suite aux offres de preuve afin de vérifier comment les déchets étaient traités. L'étude historique mentionne d'ailleurs dans sa conclusion qu'elle comporte des lacunes importantes quant à l'élimination des produits. Le service ne pouvait se contenter de mentionner que, parmi les métaux lourds retrouvés sur le site, le cadmium, le cuivre et le zinc ont été ordinairement utilisés en galvanoplastie pour les bains électrolytiques (p. 4 de sa décision) mais devait, vu que cela était contesté, donner suite aux offres de preuve proposées. D'ailleurs, la directive de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) relative à l'établissement du cadastre des sites pollués mentionne qu'il y a lieu de s'adresser aux entreprises pour récolter des données d'exploitation qui permettent par exemple aux détenteurs d'apporter à l'autorité la preuve qu'aucune activité susceptible de polluer n'a été effectuée sur le site ou que des mesures de protection efficaces contre les atteintes ont été prises dès le début (p. 15 et 17) et dite directive a établi des questionnaires ou listes de contrôles spécifiques aux branches (p. 17). Pour ce qui concerne la galvanoplastie, il s'agit de déterminer si des solvants ou d'autres substances volatiles polluantes ont été utilisées régulièrement (p. 69). Bien que la recourante ne soit plus sur le site et que dite directive vise à établir le cadastre des sites

contaminés et ne concerne pas la répartition des frais, on peut s'en inspirer et procéder aux mesures qu'elle préconise afin de mieux cerner les causes de la pollution actuelle.

E. 6

Les parties ne contestent pas que la recourante a repris en 1972 les actifs et passifs de la raison individuelle X._____. Est par contre litigieuse la question de savoir si on peut imputer à C._____ SA les activités de son prédécesseur. a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une société qui a repris une entreprise au sens de l'ancien article 181 CO doit se laisser imputer la responsabilité consécutive à sa qualité de perturbateur pour autant qu'une base légale de protection existe au moment de la cession (arrêts du TF des 06.06.2016 [1C_18/2016] cons. 4.4 et 07.09.2017 [1C_170/2017] cons. 4.3 et 5.3 et les références citées). b) Le département estime qu'il existait, avant 1972, des normes protégeant le sol et l'eau si bien que C._____ SA doit se laisser imputer les conséquences de l'activité de l'entreprise qu'elle a reprise. Il se fonde tout d'abord sur la loi sur la conservation des monuments historiques du 4 novembre 1902 selon laquelle le Conseil d'Etat est chargé de veiller à la conservation des monuments présentant pour le pays un intérêt historique (art. 1 al. 1), les blocs erratiques, les monuments mégalithiques, le sol sur lequel ces blocs et monuments sont situés ou les renferme ainsi que tous les monuments intéressant l'archéologie étant assimilés aux monuments historiques (art. 1 al. 2). A juste titre, la recourante mentionne que si la loi visait la protection des sols sur lesquels se trouvaient les blocs erratiques, cela avait pour but de protéger lesdits blocs. Or, les autorités inférieures n'ont jamais prétendu que le site ici en cause comporterait un bloc erratique ou d'autres monuments historiques au sens de la loi précitée. Le département se réfère ensuite à un arrêté du Conseil d'Etat du 26 juin 1936 concernant les mesures destinées à empêcher la contamination des eaux par les résidus d'huile et d'hydrocarbure. Selon cet arrêté, il était interdit d'introduire dans les eaux publiques et poissonneuses, dans les cours d'eau et dans les lacs, des résidus d'huile, de goudron, de pétrole, de mazout, de benzine ou de n'importe quel hydrocarbure et lubrifiant (art. 1). Il ressort par ailleurs du préambule de cet arrêté que son but était de lutter contre la pollution des eaux des lacs et des cours d'eau. Or, le seul bien ici à protéger est le sol (Investigation historique ch. 3, p. 9; courrier du SENE du 21.07.2017 let. c et d, p. 2). Peu importe dès lors de savoir si les substances visées par l'arrêté ont été retrouvées dans le sol puisque cet arrêté ne visait que la protection des eaux. Enfin, le département se fonde sur l'article 16a du Code pénal neuchâtelois du 20 novembre 1940 qui avait été introduit lors de l'adoption du décret de 1966 concernant la protection des sites naturels du canton. Selon cet article, quiconque aura abandonné des déchets ou d'autres choses mobilières sur le sol d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit sera puni de l'amende. Le département n'indique pas en quoi cette norme aurait pour but de protéger les sols mais se borne à dire que la législation cantonale a été introduite dans le sillage de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966. C'est effectivement bien la nature qu'il y avait lieu de protéger lors de l'adoption dudit décret (notamment rapport du Conseil d'Etat du 05.03.1965 et discussion générale, p. 1336-1337, qui mentionnent la question des détritiques abandonnés). Se référant à l'intervention du député Perret, la commission (rapport du 21.01.1966, p. 802) indique apporter un complément au Code pénal neuchâtelois en ce qu'elle soumet à une peine d'amende l'abandon de déchets sur le sol d'autrui. Comme le relève avec pertinence la recourante, le décret ne visait pas la protection des sols contre la pollution et ne prévoit d'ailleurs aucune possibilité d'imputer au perturbateur les coûts d'éventuelles mesures de protection et d'assainissement. Enfin, le département estime que l'affirmation, selon laquelle les normes de l'ancienne loi sur la

protection des eaux contre la pollution ne sont pas suffisantes lorsque le seul intérêt protégé est le sol, doit être tempérée vu qu'elle ne tient pas compte des spécificités de régions karstiques comme le Jura. Or, le Tribunal fédéral a indiqué que lorsqu'il était question de protéger le sol, la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution de 1955 ne fournissait pas une base légale pour mettre les frais à charge du perturbateur (arrêt du TF du 07.09.2017 [1C_170/2017] cons. 4.5.2). Pour peu que cette affirmation ait un fondement, force est de relever que selon le site <https://map.geo.admin.ch>, la rue du Plan n'est pas située dans une région karstique si bien qu'on ne saurait considérer que le sol était à l'époque protégé par la loi sur la protection des eaux. Vu l'absence de normes en 1972 visant à protéger le sol, la recourante ne saurait se voir imputer les conséquences de l'activité de la raison individuelle X._____.

E. 7

Si l'atelier de peinture se trouvait à l'ouest du bâtiment, on ne peut considérer comme établi au degré de vraisemblance prépondérante que cette activité se serait pratiquée, à certaines périodes, également au sud du bâtiment sis rue du Plan 5, l'investigation historique ne posant qu'une hypothèse en ces termes : "L'aile ouest du bâtiment 5 a été modifiée en atelier de peinture en 1963. Cette activité se faisait probablement dans d'autres locaux auparavant, peut-être dans la partie sud des bâtiments 3 et 5, avec des aérations côté sud. Ceci expliquerait les teneurs en métaux lourds retrouvés dans les sols sur la parcelle 16084" (p. 15). Par ailleurs, force est de constater ici que le rapport d'investigation historique manque de précision, donc de fiabilité. Il contient en effet des incohérences dans l'occupation des bâtiments mentionnant d'une part que X._____ a occupé les bâtiments sis rue du Plan 5 et 7 (p. 13) puis le bâtiment 3 (p. 15). Par ailleurs, C._____ SA n'aurait occupé que les bâtiments 5 et 7. Or, la consultation du site des archives de l'Express (www.lexpressarchives.ch) incite à penser que la recourante avait une activité également à la rue du Plan 3 (cf. offre d'emploi du 16.11.1989 et article "Toiture en feu" du 19.04.1985).

E. 8

Il ressort des considérants précédents que le critère de la durée a été mal appliqué et que celui de la nature de l'activité exercée, des produits utilisés et de leur élimination procède d'une instruction insuffisante. Certes, le nombre de personnes ayant travaillé dans l'entreprise est un critère adéquat dans le sens où plus il y a d'employés, plus l'activité de l'entreprise est importante. Il ne s'agit toutefois pas du seul critère à prendre en considération. Quant aux mesures d'instruction requises, outre l'audition des personnes susmentionnées, la recourante s'est toujours bornée à indiquer dans ses précédents mémoires : "instruction complémentaire". Dans son recours devant la Cour de céans, elle mentionne que les instructions complémentaires doivent porter sur des points techniques déterminants (pollution due au plomb; système de ventilation; traitement galvanique; présence de monoblocs; importance de la pollution causée par les autres entreprises présentes sur le site; etc.). Si l'autorité persiste à considérer qu'il est vraisemblable que C._____ SA a causé la pollution due au plomb sur la parcelle 16084, il s'agira alors de procéder à une instruction complémentaire concernant le système de ventilation. Concernant la galvanoplastie, il s'agira de déterminer, avec l'aide des témoins requis, comment elle était effectuée et comment les déchets étaient évacués. La recourante requiert aussi une instruction complémentaire relative à l'importance de la pollution causée par les autres entreprises. Avec raison, elle allègue que l'absence de données les concernant ne peut amener à la conclusion qu'elle est le seul perturbateur par comportement. Le SENE partage

d'ailleurs cette thèse puisqu'il a réduit sa part de 80 % à 70 % afin de tenir compte des incertitudes liées aux entreprises D. _____ SA, E. _____ et F. _____ SA, entreprises qui n'existent plus et sont dès lors défaillantes. Or, les autres entreprises recensées par l'étude historique sont également à prendre en considération. Le SENE a exclu l'entreprise G. _____ et I. _____ SA au motif d'absence de données fiables. Or, il retient l'entreprise D. _____ SA alors même qu'aucune donnée n'a pu être fournie concernant le nombre d'employés et les produits chimiques utilisés. De même, il retient que les activités de E. _____ ont pu polluer le site, alors même qu'aucune donnée n'a été fournie concernant les produits chimiques utilisés. Comme susmentionné, si l'autorité ne parvient pas à établir l'identité, le rôle, les actions et les omissions des sociétés qui sont intervenues ou si elle estime qu'il n'est plus possible de les établir pour d'autres raisons, elle doit en tenir compte lors de la répartition des frais, l'article 32b al. 3 LPE prévoyant expressément que la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais dus par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolubles. De nombreuses autres sociétés étant susceptibles d'être à l'origine des pollutions rencontrées, des activités industrielles ayant été exercées dans les locaux depuis 1840, il y a lieu d'en tenir compte dans la répartition des frais. Il appartiendra au service intimé, se fondant sur les considérants ci-dessus et l'instruction complémentaire à intervenir, de procéder à une nouvelle répartition des frais. Il y aura lieu également d'examiner si la situation financière de la recourante a pour incidence qu'elle ne serait pas en mesure d'assumer le financement des frais d'assainissement (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 in DEP 2018/4, p. 296 et les références citées).

E. 9

Le recours doit dès lors être admis et les décisions du SENE du 29 janvier 2018 et du DDTE du 11 janvier 2019 annulées et la cause être renvoyée au service pour qu'il procède à une nouvelle répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement après instruction complémentaire au sens des considérants.

E. 10

L'Etat n'étant pas astreint aux frais, il n'en sera pas perçu (art. 47 al. 2 LPJA) et l'avance de frais sera remboursée à la recourante. Vu le sort de la cause, cette dernière a droit à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA). Pour l'activité déployée, son mandataire fait état d'environ 40 heures. Etant donné qu'il est déjà intervenu dès le dépôt d'observations au SENE, cette durée d'activité paraît excessive pour le dépôt d'un mémoire de recours devant la Cour de céans. Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 5'000 francs, frais et TVA compris. Il appartiendra au département de statuer sur les frais et dépens de la procédure antérieure.

E. 29

al. 2 Cst. féd., est une garantie constitutionnelle de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès au fond (ATF 141 V 495cons. 2.2,137 I 195cons. 2.2,135 I 279cons. 2.6,135 I 187cons. 2.2). Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de

participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 142 III 48cons. 4.1.1 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé de décisions qui lèsent sa situation juridique (arrêt du TF du 19.07.2018 [8C_670/2017]cons. 7.2 et les arrêts cités).

b) En l'occurrence, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue au motif que le SENE puis le DDTE n'ont pas donné suite à ses réquisitions de preuve. Dans la mesure où il porte sur le résultat de l'appréciation anticipée des preuves à laquelle ont procédé les autorités inférieures, le grief de violation du droit d'être entendu se confond ici avec celui de la constatation manifestement inexacte (y compris arbitraire) ou incomplète des faits pertinents que l'intéressée soulève également. Il se justifie donc de l'examiner avec le fond du litige (arrêt du TF du 21.05.2012 [9C_907/2011]cons. 3.3), soit d'analyser si les faits figurant au dossier étaient suffisants pour statuer sur la répartition des frais.

3. Selon l'article 32 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (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. 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 (al. 2). La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolubles (al. 3). L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même (al. 4).

La jurisprudence fédérale a recouru à la notion de perturbateur utilisée en matière de droit de police et a précisé que les frais peuvent être mis à la charge tant du perturbateur par situation que du perturbateur par comportement. 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 (ATF 144 II 332cons. 3 et les références citées). Il ne suffit cependant pas pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par les mesures de sécurité ou d'assainissement, que sa situation ou son comportement soient 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, c'est-à-dire que la cause elle-même ait franchi les limites de la mise en danger. Le perturbateur par comportement est donc celui qui a causé directement le danger ou l'atteinte; pour qu'il y ait perturbateur par situation, il faut que la chose elle-même ait constitué directement la source de ce danger ou de cette atteinte. 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 (RDAF 2007 I 307 et les références citées). L'existence d'un lien de causalité est une question de fait que le juge ou l'autorité doit trancher en se conformant à la règle du degré de vraisemblance prépondérante (ATF 144 II 332cons. 4.1.2 et les références citées). Dès lors "si le juge ne peut se fonder sur une simple possibilité, il peut

néanmoins considérer comme prouvée une causalité correspondant à une probabilité convaincante. Cette causalité naturelle n'est en revanche pas établie lorsque d'autres circonstances que celles invoquées par le lésé apparaissent prépondérantes ou font sérieusement douter du caractère déterminant de la cause invoquée" (arrêts du TF du 14.12.2006 [1A.250/2005] et [1P.602/2005] cons. 5.3 publiés in RDAF 2007 I, p. 307). Il peut y avoir plusieurs causes immédiates simultanées. La théorie de l'immédiateté doit aussi inclure une évaluation approfondie des contributions individuelles dans la chaîne de causalité (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 21.03.2019 [AC.2018.0122] cons. 5a et les références citées). Seul l'examen consciencieux du rôle de chacun des acteurs et des circonstances du cas permet de définir les parts de responsabilité respectives (arrêt vaudois précité cons. 7 et les références citées). Si l'autorité ne parvient pas à établir l'identité, le rôle, les actions et les omissions avec un degré de vraisemblance qui n'autorise pas de doute raisonnable, ou si elle estime qu'il n'est plus possible de les établir pour d'autres raisons, elle doit en tenir compte dans la répartition des frais. En effet, l'article 32d al. 3 LPE prévoit que la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables. Il n'y a pas de solidarité entre les divers perturbateurs et les coûts de défaillance sont assumés par l'Etat (arrêt vaudois précité cons. 2c et les références citées).

4. La recourante invoque une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents.

a) Elle relève tout d'abord que la décision du département mentionne que les seuils d'assainissement étaient dépassés pour le cuivre et le cadmium tout en omettant de mentionner le plomb. Or, il résulte du rapport de A. _____ du 21 décembre 2016, de l'étude complémentaire sur les sols de B. _____ SA du 13 avril 2017 (relative à l'échantillon ES2_NE00193) ainsi que du rapport d'assainissement du 5 juillet 2017 que la parcelle 16084 nécessite un assainissement vu la présence de plomb et de cuivre. Ce grief est dès lors bien fondé.

b) La recourante reproche au département d'avoir constaté que seules trois entreprises ont occupé le site plus de vingt ans. Ce grief est également bien fondé. En effet il résulte de l'investigation historique que, outre D. _____ SA (28 ans) et E. _____ (23 ans), G. _____ et I. _____ SA ont occupé le site 48 ans de 1882 à 1930, F. _____ SA pendant 25 ans de 1948 à 1973, X. _____ pendant 32 ans, soit de 1940 à 1972 et J. _____ durant 24 ans de 1993 à 2017 (selon investigation historique, p. 15), voire 20 ans de 1997 à 2017 (selon investigation historique, p. 13). Il sera examiné ci-après quelle est l'incidence de cette constatation erronée des faits sur la répartition des frais.

c) La recourante relève que le rapport historique retient qu'avant 1963, l'activité de peinture se faisait "peut-être dans la partie sud des bâtiments 3 et 5 avec des aérations côté sud", ce qui expliquerait les teneurs en métaux lourds retrouvés dans les sols sur la parcelle 16084 au sud. Elle estime qu'il ressort au contraire d'un plan de 1953 déposé en annexe à ses observations du 30.11.2017 au SENE que les activités de peinture se faisaient uniquement au Nord. Or, la Cour de céans observe que ces plans ne permettent nullement de localiser les activités de peinture. La recourante ajoute que la position des autorités inférieures selon lesquelles les conduits d'aération se trouvent au-dessus des endroits où la pollution est concentrée est fautive puisque les conduits étaient au Nord puis à l'ouest alors que la pollution au plomb a été trouvée sur la seule parcelle 16084 située au sud du bâtiment. Or, du plomb a également été retrouvé en quantité supérieure au seuil

d'investigation sur les parcelles 14371 (Plan 5) et 16085 (Plan 7) (courrier du SENE à Y2_____ du 06.12.2016 relevant des seuils d'assainissement dépassés pour le cuivre et le cadmium et des seuils d'investigation dépassés pour le plomb et le zinc; courrier de B. _____ SA à Y1 et Y2 _____ du 05.07.2017 faisant part de dépassements de valeur d'assainissement pour le cuivre, le zinc, le cadmium, le mercure et le plomb). On ne saurait dès lors en déduire, comme le fait la recourante, que du plomb n'a été retrouvé que sur la parcelle 16084, quand bien même le seuil d'assainissement n'a pas été dépassé sur les autres parcelles.

d) La recourante reproche au département d'avoir considéré qu'elle aurait fabriqué des cadrans et des aiguilles. Or, l'autorité inférieure s'est basée sur l'extrait du registre du commerce de la société. Quoi qu'il en soit, il sera démontré ci-après qu'une instruction complémentaire s'impose.

5.a) Selon l'article 14LPJA, l'autorité constate d'office les faits et procède, s'il y a lieu, à l'administration des preuves. Cette disposition consacre le principe inquisitoire, lequel régit plus particulièrement l'activité de la juridiction administrative primaire. Il signifie que l'autorité administrative, tenue de veiller à la correcte application de la loi, doit fonder sa décision sur des faits suffisamment établis et dont la réalité repose sur des preuves suffisantes (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^eéd., 2012, ch. 6.3.2.4 let. c; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 82). L'administration des preuves à laquelle procède l'autorité va ainsi de pair avec l'obligation de constater les faits, car l'application correcte du droit implique la connaissance des faits déterminants, dont la réalité doit être établie. L'autorité doit établir spontanément les faits pertinents de la manière la plus objective possible en procédant en cas de besoin aux investigations nécessaires (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^eéd., 2011, ch. 2.2.6.3). Pour établir ces faits, elle ne peut pas se contenter d'attendre que l'administré lui demande d'instruire ou lui fournisse de lui-même les preuves adéquates, sous réserve de son obligation de collaborer. Vu l'intérêt public à l'application correcte du droit administratif, l'autorité doit en effet établir spontanément les faits pertinents de la manière la plus objective possible en procédant aux investigations nécessaires et en assurant l'égalité de traitement entre les administrés. Elle ne peut ainsi pas se satisfaire des seuls faits invoqués par les parties, non vérifiés, simplement parce que ces faits seraient admis par une autre partie, par l'autorité intéressée ou intimée (Bovay, Procédure administrative, p. 175 ss; Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.6.3, p. 292 ss).

Les règles de la LPJA, en particulier le principe inquisitoire de l'article 14, oblige les autorités, dont le juge, à rechercher d'office quelle est la réalité des faits décisifs, notamment à se déterminer sur les moyens de preuve offerts par les parties. En particulier, le juge ne peut écarter du dossier un moyen de preuve produit par une partie sans autre examen. Il doit au contraire déterminer si ce moyen est ou non propre à établir les faits (arrêt de la Cour de droit public du 29.07.2014 [CDP.2004.87] cons. 5b/cc non publié).

La procédure de répartition des coûts est régie par la maxime officielle. Il incombe à l'autorité d'établir l'état de faits pertinents, en requérant la collaboration des parties (Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), Romy, n. 65 ad art. 32d, p. 21).

b) La recourante reproche aux autorités inférieures de ne pas avoir donné suite à ses réquisitions de preuve. Dans ses observations au SENE du 30 novembre 2017, elle

mentionnait fabriquer des articles métalliques de décorations et, pour ce faire, découper des pièces brutes en métal (laiton et aluminium), puis les polir, les graver et les peindre. En outre, elle pouvait effectuer un traitement galvanique sur le laiton (p. 6). Elle expliquait ensuite qu'elle n'avait utilisé ni plomb ni cadmium ni cuivre ni zinc ni mercure mais, dans des proportions très faibles, du cyanure et du trichloréthylène pour le traitement galvanique et que les activités de polissage et de satinage étaient exercées en circuit fermé afin de récupérer les poussières (p. 8 et 9). A titre de preuve, elle requérait l'audition de K._____, ancien responsable de production et de L._____, ancien directeur général.

Le SENE a refusé d'entendre le second au motif que lors de l'étude historique, il avait été entendu. Or, il résulte du document y relatif qu'on ignore ce qu'il a dit et il semble qu'il ait été contacté uniquement par le directeur actuel et non par l'autorité. Or, on ne pouvait d'emblée considérer que les auditions requises étaient inutiles. En effet les personnes dont le témoignage était requis devraient pouvoir indiquer quelles substances étaient utilisées pour la galvanoplastie et comment elles étaient évacuées. S'il résulte d'un article de presse que la société utilisait de grandes quantités de laiton, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de son devoir d'instruction, le SENE devait donner suite aux offres de preuve afin de vérifier comment les déchets étaient traités. L'étude historique mentionne d'ailleurs dans sa conclusion qu'elle comporte des lacunes importantes quant à l'élimination des produits. Le service ne pouvait se contenter de mentionner que, parmi les métaux lourds retrouvés sur le site, le cadmium, le cuivre et le zinc ont été ordinairement utilisés en galvanoplastie pour les bains électrolytiques (p. 4 de sa décision) mais devait, vu que cela était contesté, donner suite aux offres de preuve proposées. D'ailleurs, la directive de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) relative à l'établissement du cadastre des sites pollués mentionne qu'il y a lieu de s'adresser aux entreprises pour récolter des données d'exploitation qui permettent par exemple aux détenteurs d'apporter à l'autorité la preuve qu'aucune activité susceptible de polluer n'a été effectuée sur le site ou que des mesures de protection efficaces contre les atteintes ont été prises dès le début (p. 15 et 17) et dite directive a établi des questionnaires ou listes de contrôles spécifiques aux branches (p. 17). Pour ce qui concerne la galvanoplastie, il s'agit de déterminer si des solvants ou d'autres substances volatiles polluantes ont été utilisées régulièrement (p. 69). Bien que la recourante ne soit plus sur le site et que dite directive vise à établir le cadastre des sites contaminés et ne concerne pas la répartition des frais, on peut s'en inspirer et procéder aux mesures qu'elle préconise afin de mieux cerner les causes de la pollution actuelle.

6. Les parties ne contestent pas que la recourante a repris en 1972 les actifs et passifs de la raison individuelle X._____. Est par contre litigieuse la question de savoir si on peut imputer à C._____ SA les activités de son prédécesseur.

a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une société qui a repris une entreprise au sens de l'ancien article 181 CO doit se laisser imputer la responsabilité consécutive à sa qualité de perturbateur pour autant qu'une base légale de protection existe au moment de la cession (arrêts du TF des 06.06.2016 [1C_18/2016] cons. 4.4 et 07.09.2017 [1C_170/2017] cons. 4.3 et 5.3 et les références citées).

b) Le département estime qu'il existait, avant 1972, des normes protégeant le sol et l'eau si bien que C._____ SA doit se laisser imputer les conséquences de l'activité de l'entreprise qu'elle a reprise. Il se fonde tout d'abord sur la loi sur la conservation des monuments historiques du 4 novembre 1902 selon laquelle le Conseil d'Etat est chargé de veiller à la conservation des monuments présentant pour le pays un intérêt historique (art. 1

al. 1), les blocs erratiques, les monuments mégalithiques, le sol sur lequel ces blocs et monuments sont situés ou les renferme ainsi que tous les monuments intéressant l'archéologie étant assimilés aux monuments historiques (art. 1 al. 2). A juste titre, la recourante mentionne que si la loi visait la protection des sols sur lesquels se trouvaient les blocs erratiques, cela avait pour but de protéger lesdits blocs. Or, les autorités inférieures n'ont jamais prétendu que le site ici en cause comporterait un bloc erratique ou d'autres monuments historiques au sens de la loi précitée.

Le département se réfère ensuite à un arrêté du Conseil d'Etat du 26 juin 1936 concernant les mesures destinées à empêcher la contamination des eaux par les résidus d'huile et d'hydrocarbure. Selon cet arrêté, il était interdit d'introduire dans les eaux publiques et poissonneuses, dans les cours d'eau et dans les lacs, des résidus d'huile, de goudron, de pétrole, de mazout, de benzine ou de n'importe quel hydrocarbure et lubrifiant (art. 1). Il ressort par ailleurs du préambule de cet arrêté que son but était de lutter contre la pollution des eaux des lacs et des cours d'eau. Or, le seul bien ici à protéger est le sol (Investigation historique ch. 3, p. 9; courrier du SENE du 21.07.2017 let. c et d, p. 2). Peu importe dès lors de savoir si les substances visées par l'arrêté ont été retrouvées dans le sol puisque cet arrêté ne visait que la protection des eaux.

Enfin, le département se fonde sur l'article 16a du Code pénal neuchâtelois du 20 novembre 1940 qui avait été introduit lors de l'adoption du décret de 1966 concernant la protection des sites naturels du canton. Selon cet article, quiconque aura abandonné des déchets ou d'autres choses mobilières sur le sol d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit sera puni de l'amende. Le département n'indique pas en quoi cette norme aurait pour but de protéger les sols mais se borne à dire que la législation cantonale a été introduite dans le sillage de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966. C'est effectivement bien la nature qu'il y avait lieu de protéger lors de l'adoption dudit décret (notamment rapport du Conseil d'Etat du 05.03.1965 et discussion générale, p. 1336-1337, qui mentionnent la question des détritiques abandonnés). Se référant à l'intervention du député Perret, la commission (rapport du 21.01.1966, p. 802) indique apporter un complément au Code pénal neuchâtelois en ce qu'elle soumet à une peine d'amende l'abandon de déchets sur le sol d'autrui. Comme le relève avec pertinence la recourante, le décret ne visait pas la protection des sols contre la pollution et ne prévoit d'ailleurs aucune possibilité d'imputer au perturbateur les coûts d'éventuelles mesures de protection et d'assainissement.

Enfin, le département estime que l'affirmation, selon laquelle les normes de l'ancienne loi sur la protection des eaux contre la pollution ne sont pas suffisantes lorsque le seul intérêt protégé est le sol, doit être tempérée vu qu'elle ne tient pas compte des spécificités de régions karstiques comme le Jura. Or, le Tribunal fédéral a indiqué que lorsqu'il était question de protéger le sol, la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution de 1955 ne fournissait pas une base légale pour mettre les frais à charge du perturbateur (arrêt du TF du 07.09.2017 [1C_170/2017]cons. 4.5.2). Pour peu que cette affirmation ait un fondement, force est de relever que selon le site <https://map.geo.admin.ch>, la rue du Plan n'est pas située dans une région karstique si bien qu'on ne saurait considérer que le sol était à l'époque protégé par la loi sur la protection des eaux.

Vu l'absence de normes en 1972 visant à protéger le sol, la recourante ne saurait se voir imputer les conséquences de l'activité de la raison individuelle X._____.

7. Si l'atelier de peinture se trouvait à l'ouest du bâtiment, on ne peut considérer comme établi au degré de vraisemblance prépondérante que cette activité se serait pratiquée, à certaines périodes, également au sud du bâtiment sis rue du Plan 5, l'investigation historique ne posant qu'une hypothèse en ces termes : "L'aile ouest du bâtiment 5 a été modifiée en atelier de peinture en 1963. Cette activité se faisait probablement dans d'autres locaux auparavant, peut-être dans la partie sud des bâtiments 3 et 5, avec des aérations côté sud. Ceci expliquerait les teneurs en métaux lourds retrouvés dans les sols sur la parcelle 16084" (p. 15).

Par ailleurs, force est de constater ici que le rapport d'investigation historique manque de précision, donc de fiabilité. Il contient en effet des incohérences dans l'occupation des bâtiments mentionnant d'une part que X. _____ a occupé les bâtiments sis rue du Plan 5 et 7 (p. 13) puis le bâtiment 3 (p. 15). Par ailleurs, C. _____ SA n'aurait occupé que les bâtiments 5 et 7. Or, la consultation du site des archives de l'Express (www.lexpressarchives.ch) incite à penser que la recourante avait une activité également à la rue du Plan 3 (cf. offre d'emploi du 16.11.1989 et article "Toiture en feu" du 19.04.1985).

8. Il ressort des considérants précédents que le critère de la durée a été mal appliqué et que celui de la nature de l'activité exercée, des produits utilisés et de leur élimination procède d'une instruction insuffisante. Certes, le nombre de personnes ayant travaillé dans l'entreprise est un critère adéquat dans le sens où plus il y a d'employés, plus l'activité de l'entreprise est importante. Il ne s'agit toutefois pas du seul critère à prendre en considération.

Quant aux mesures d'instruction requises, outre l'audition des personnes susmentionnées, la recourante s'est toujours bornée à indiquer dans ses précédents mémoires : "instruction complémentaire". Dans son recours devant la Cour de céans, elle mentionne que les instructions complémentaires doivent porter sur des points techniques déterminants (pollution due au plomb; système de ventilation; traitement galvanique; présence de monoblocs; importance de la pollution causée par les autres entreprises présentes sur le site; etc.).

Si l'autorité persiste à considérer qu'il est vraisemblable que C. _____ SA a causé la pollution due au plomb sur la parcelle 16084, il s'agira alors de procéder à une instruction complémentaire concernant le système de ventilation. Concernant la galvanoplastie, il s'agira de déterminer, avec l'aide des témoins requis, comment elle était effectuée et comment les déchets étaient évacués. La recourante requiert aussi une instruction complémentaire relative à l'importance de la pollution causée par les autres entreprises. Avec raison, elle allègue que l'absence de données les concernant ne peut amener à la conclusion qu'elle est le seul perturbateur par comportement. Le SENE partage d'ailleurs cette thèse puisqu'il a réduit sa part de 80 % à 70 % afin de tenir compte des incertitudes liées aux entreprises D. _____ SA, E. _____ et F. _____ SA, entreprises qui n'existent plus et sont dès lors défaillantes. Or, les autres entreprises recensées par l'étude historique sont également à prendre en considération. Le SENE a exclu l'entreprise G. _____ et I. _____ SA au motif d'absence de données fiables. Or, il retient l'entreprise D. _____ SA alors même qu'aucune donnée n'a pu être fournie concernant le nombre d'employés et les produits chimiques utilisés. De même, il retient que les activités de E. _____ ont pu polluer le site, alors même qu'aucune donnée n'a été fournie concernant les produits chimiques utilisés. Comme susmentionné, si l'autorité ne parvient pas à établir l'identité, le rôle, les actions et les omissions des sociétés qui sont intervenues

ou si elle estime qu'il n'est plus possible de les établir pour d'autres raisons, elle doit en tenir compte lors de la répartition des frais, l'article 32b al. 3 LPE prévoyant expressément que la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais dus par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvable. De nombreuses autres sociétés étant susceptibles d'être à l'origine des pollutions rencontrées, des activités industrielles ayant été exercées dans les locaux depuis 1840, il y a lieu d'en tenir compte dans la répartition des frais. Il appartiendra au service intimé, se fondant sur les considérants ci-dessus et l'instruction complémentaire à intervenir, de procéder à une nouvelle répartition des frais. Il y aura lieu également d'examiner si la situation financière de la recourante a pour incidence qu'elle ne serait pas en mesure d'assumer le financement des frais d'assainissement (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 in DEP 2018/4, p. 296 et les références citées).

9. Le recours doit dès lors être admis et les décisions du SENE du 29 janvier 2018 et du DDTE du 11 janvier 2019 annulées et la cause être renvoyée au service pour qu'il procède à une nouvelle répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement après instruction complémentaire au sens des considérants.

10. L'Etat n'étant pas astreint aux frais, il n'en sera pas perçu (art. 47 al. 2 LPJA) et l'avance de frais sera remboursée à la recourante. Vu le sort de la cause, cette dernière a droit à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA). Pour l'activité déployée, son mandataire fait état d'environ 40 heures. Etant donné qu'il est déjà intervenu dès le dépôt d'observations au SENE, cette durée d'activité paraît excessive pour le dépôt d'un mémoire de recours devant la Cour de céans. Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 5'000 francs, frais et TVA compris. Il appartiendra au département de statuer sur les frais et dépens de la procédure antérieure.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours.

2. Annule les décisions du SENE du 29 janvier 2018 et du DDTE du 11 janvier 2019 et renvoie la cause audit service pour instruction complémentaire puis nouvelle décision au sens des considérants.

3. Statue sans frais et ordonne la restitution de son avance de frais à la recourante.

4. Alloue à la recourante une indemnité de dépens de 5'000 francs, TVA comprise, pour la procédure devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal, à charge de l'Etat.

5. Invite le DDTE à statuer sur les frais et dépens de la procédure antérieure.

Neuchâtel, le 17 décembre 2019

1 Celui qui acquiert un patrimoine ou une entreprise avec actif et passif devient responsable des dettes envers les créanciers, dès que l'acquisition a été portée par lui à leur connaissance ou qu'il a publiée dans les journaux.

2 Toutefois, l'ancien débiteur reste solidairement obligé pendant trois ans avec le nouveau; ce délai court, pour les créances exigibles, dès l'avis ou la publication, et, pour les autres créances, dès la date de leur exigibilité. 1

3 Les effets d'un semblable transfert de passif sont d'ailleurs les mêmes que ceux du contrat de reprise de dette proprement dit.

4 La cession d'un patrimoine ou d'une entreprise appartenant à des sociétés commerciales, à des sociétés coopératives, à des associations, à des fondations ou à des entreprises individuelles qui sont inscrites au registre du commerce, est régie par les dispositions de la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion^{2.3}

1 Nouvelle teneur selon l'annexe ch. 2 de la LF du 3 oct. 2003 sur la fusion, en vigueur depuis le 1er juil. 2004 (RO20042617;FF20003995).²RS221.3013 Introduit par l'annexe ch. 2 de la LF du 3 oct. 2003 sur la fusion, en vigueur depuis le 1er juil. 2004 (RO20042617;FF20003995).

1 Quiconque exploite ou souhaite exploiter une décharge contrôlée doit garantir la couverture des frais résultant de la fermeture, des interventions ultérieures et de l'assainissement au moyen d'une provision, d'une assurance ou de toute autre manière.

2 Si le détenteur de la décharge contrôlée est lui-même le garant, il communique chaque année à l'autorité le montant de la garantie.

3 Si le garant est un tiers, il doit notifier à l'autorité l'existence, la suspension et la cessation de la garantie. Le Conseil fédéral peut prescrire que la garantie ne sera suspendue ou ne cessera que 60 jours à compter de la réception de la notification.

4 Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur la garantie. Il peut notamment:

a. fixer l'étendue et la durée de cette garantie ou déléguer cette tâche à l'autorité, qui statuera au cas par cas;

b. prévoir que la propriété du bien-fonds sur lequel la décharge contrôlée est sise sera transférée au canton après la fermeture de celle-ci, et régler la question de l'indemnisation.

1 Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.

2 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.

3 La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables.

4 L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même.

5 Si l'investigation révèle qu'un site inscrit ou susceptible d'être inscrit au cadastre (art. 32c, al. 2) n'est pas pollué, la collectivité publique compétente prend à sa charge les frais des mesures d'investigation nécessaires.

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