

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2025.187 vom 5. Februar 2026

Ne Jurisprudence Adm, 2026-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2025.187

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2025.187 du 5 février 2026

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2025.187 del 5 febbraio 2026

Regeste

Principes en matière d'inscription au cadastre des sites pollués (CANEPO). Une simple probabilité de pollution ne suffit pas pour justifier l'inscription, mais il n'est pas nécessaire de prouver l'existence effective d'une pollution avant de procéder à la mesure. Ceci découle du principe de la prévention, selon lequel il existe une présomption de nuisibilité dès que le seuil de la probabilité suffisante est dépassé. La construction de machines à coudre et le décolletage entrepris sur le site constituent des activités potentiellement polluantes selon la directive de l'OFEPF de 2001 « Établissement du cadastre des sites pollués ». Elles peuvent déjà, en elles-mêmes, justifier l'inscription au CANEPO. L'existence d'une fosse à copeaux pouvant contenir des hydrocarbures n'a pas pu être établie lors de l'investigation historique. La présence de cette fosse n'a pas non plus été exclue par cette investigation, ce qui confirme que la parcelle doit être inscrite au CANEPO. Avant de procéder à l'inscription, l'autorité a fait établir une première phase d'investigation technique, qui a révélé la présence d'hydrocarbures en faible concentration sur la parcelle, représentant un risque de pollution des eaux. En outre, la présence de résidus solides (scories) a été constatée dans un remblai. Ces résidus n'ont pas été analysés, mais vu le type d'activité qu'accueillait le site, on doit retenir qu'ils peuvent provenir des opérations de traitement des métaux et qu'ils pourraient constituer une pollution. Ainsi, indépendamment de l'existence d'une fosse à copeaux, la première phase de l'investigation technique a confirmé que la parcelle présente une pollution. Le cadastre des sites pollués est « dynamique », en ce sens que les inscriptions qui y figurent doivent être adaptées en fonction de l'état des sites concernés. Si les investigations ultérieures montrent que la parcelle ne nécessite ni surveillance, ni assainissement, l'inscription devra être modifiée pour le mentionner.

Volltext

A.

X. (ci-après : le propriétaire ou le recourant) est propriétaire des articles n° [a] et [b] du cadastre de A.. Il ressort du dossier que ces parcelles font partie d'un site industriel exploité par l'entreprise Y. SA de 1867 à 1988.

B.

B.a.Par courrier du 6 septembre 2019, le service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : le SENE ou l'intimé) a informé le propriétaire qu'il avait mandaté le bureau B. (ci-après : le bureau spécialisé) pour évaluer dans quels secteurs le site était probablement pollué suite aux activités industrielles qui s'y étaient déroulées.

B.b.Le bureau technique a fourni un rapport d'investigation historique du site, daté du 22 septembre 2020 (ci-après : l'investigation historique). Par courrier du 15 novembre 2021, le SENE a communiqué ce document au propriétaire, en exposant que sur cette base, plusieurs parcelles du site devaient être considérées comme polluées au sens de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites), du 26 août 1998. Il a annoncé qu'il avait l'intention d'inscrire ces parcelles, dont celles du propriétaire, au cadastre neuchâtelois des sites pollués (CANEPO) et qu'une investigation pour déterminer la nécessité d'une surveillance ou d'un assainissement devrait être réalisée par le détenteur des parcelles.

B.c.Le propriétaire a répondu qu'il s'opposait à l'inscription de ses terrains au CANEPO, par pli du 23 novembre 2021. En ce qui concerne l'article [a], il a nié que de l'huile utilisée par les machines de l'époque ait pu s'écouler jusqu'à un puits perdu et souligné que la présence de ce puits n'était pas prouvée. Pour l'article [b], il a contesté l'existence d'une fosse destinée au stockage de copeaux (sous-entendu de copeaux métalliques, vu les activités menées sur le site), mentionnée par l'investigation historique comme une activité potentiellement polluante.

C.

C.a.En réponse à ce courrier, l'intimé a annoncé au propriétaire, dans une correspondance du 17 janvier 2022, qu'il allait mandater un bureau spécialisé pour réaliser une investigation technique du site. Il a expliqué que dans ce cadre, des sondages seraient effectués sur les articles [a] et [b] afin d'évaluer l'état de pollution du sous-sol. Il a précisé qu'il prendrait en charge les frais de cette investigation technique dans l'attente d'une décision de répartition des coûts de cette étude, que les parcelles précitées ne seraient pas inscrites au CANEPO et qu'aucun frais ne serait mis à la charge du propriétaire si aucune pollution n'y était constatée, et que dans le cas contraire, l'inscription serait nécessaire.

C.b.Le 21 mars 2024, l'intimé a informé les propriétaires du site qu'il avait reçu le rapport d'investigation technique, daté du 27 novembre 2023 (ci-après : investigation technique) ; que ce rapport établissait la présence de métaux lourds sur la presque totalité des secteurs investigués, ainsi que de divers composés polluants dans le sous-sol et qu'il allait dès lors mandater le bureau spécialisé pour réaliser d'autres mesures permettant de déterminer le besoin d'une surveillance ou d'un assainissement du site. Le 26 février 2025, il a fait savoir au propriétaire qu'au vu des analyses de laboratoire effectuées lors de l'investigation technique, l'article [b] devait être considéré comme pollué et inscrit au CANEPO. Il a annoncé qu'en revanche, il renonçait à inscrire l'article [a], vu l'activité jugée non polluante qui s'y déroulait et la présence d'un double dallage à l'emplacement supposé du puits perdu.

C.c.Par courrier du 12 mars 2025, le propriétaire a déclaré refuser que l'entier de l'article [b] soit inscrit au CANEPO alors que la seule source de pollution mentionnée lors des investigations était une fosse à copeaux, dont l'utilisation n'avait jamais été avérée mais qui devait forcément être étanche et pouvait donc être facilement vidée de ses matériaux polluants. Le 25 mars 2025, il a maintenu sa position en déclarant avoir pu consulter un plan de 1946. Il a souligné que la réalisation de la fosse n'était pas établie, car aucune trace d'un tel ouvrage n'était visible sur place.

D.

Par décision du 1er juillet 2025, l'intimé a constaté que l'article [b] présentait un potentiel polluant et décidé qu'il devait être inscrit au CANEPO, avec le statut « site pollué nécessitant une investigation afin de déterminer s'il requiert une surveillance ou un assainissement ». Il a mentionné que les analyses du sondage réalisé sur cette parcelle révèlent la présence de toluène, xylène, éthyl-benzène et hydrocarbures aliphatiques en faible concentration dans l'air interstitiel du sous-sol, ainsi que des traces d'hydrocarbures aliphatiques dans les matériaux solides. Il a exposé qu'une simple probabilité de pollution ne suffisait pas à fonder une inscription au CANEPO mais que la preuve formelle d'une pollution effective n'était pas exigée. Il a retenu que les composés identifiés sur la parcelle lors de l'investigation technique suggéraient un risque de pollution lié aux anciennes activités de l'entreprise Y. SA même en faible concentration, ce qui justifiait l'inscription au CANEPO. Il a relevé que le propriétaire ne faisait valoir aucun intérêt prépondérant qui justifierait de renoncer à cette inscription et n'avait pas déposé d'étude qui excluait toute pollution.

E.

Le propriétaire a recouru contre cette décision par mémoire du 26 juillet 2025, complété par un mémoire reçu le 25 août 2025. Il allègue que les gaz interstitiels identifiés lors de l'investigation technique sont volatils et peuvent donc provenir d'un autre endroit que l'article [b]. Il propose d'effectuer lui-même un sondage en présence des services compétents, afin de déterminer si la fosse à copeaux a bien existé et si les gaz proviennent de sa parcelle ou d'ailleurs. Il rappelle avoir effectué des recherches auprès des archives de la commune de A. et avoir trouvé un plan de mise à l'enquête publique, qui n'implique cependant pas que la fosse à copeaux a été réalisée. En effet, les dimensions de la fosse indiquées sur ce plan sont plus larges que le quai de chargement existant, de sorte que l'ouvrage tel que prévu sur le plan empiéterait sur la voie de chemin de fer. Par ailleurs, aucune trace de rhabillage de la dalle et du mur du quai ne sont visibles sur place. Le recourant ajoute que ses parents, qui exploitaient leur entreprise sur sa parcelle et travaillaient avec l'entreprise Y., n'ont jamais fait mention d'une quelconque fosse, et que d'anciens employés de cette entreprise n'ont aucun souvenir de cet ouvrage. Il estime que si la fosse avait effectivement existé, la seule pollution qui aurait été trouvée aurait consisté en des résidus d'huile de coupe utilisée pour l'usinage des métaux, présente en faible quantité dans les copeaux.

F.

Le 2 octobre 2025, l'intimé a conclu au rejet du recours sous suite de frais, sans formuler d'observations.

Considérant en droit :

1.

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

2.

2.1. Dans le but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et afin de conserver durablement les ressources naturelles, la loi fédérale sur l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, oblige les cantons à veiller à l'assainissement des décharges et autres sites pollués par des déchets, lorsque ceux-ci sont à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'il

existe un risque concret que de telles atteintes apparaissent (art. 32c, al. 1 LPE). Les cantons ne peuvent accomplir une telle tâche sans que les emplacements de ces décharges et des autres sites pollués par des déchets ne soient connus et répertoriés. C'est pourquoi, l'article 32c, alinéa 2 LPE oblige les cantons à établir un cadastre, accessible au public, de l'ensemble des sites pollués.

2.2. Selon la LPE et conformément à l'OSites, les cantons ont créé un cadastre des sites pollués, qui recense les sites dont la pollution est établie ou très probable (art. 5, al. 3 OSites). On entend par sites pollués les emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets. En font partie les aires d'exploitations, à savoir les sites pollués par des installations ou des exploitations désaffectées ou encore exploitées dans lesquelles ont été utilisées des substances dangereuses pour l'environnement (art. 2, al. 1, litt. b OSites). Si une simple probabilité de pollution ne suffit pas pour justifier l'inscription, il n'est cependant pas nécessaire de prouver l'existence effective d'une pollution avant de procéder à la mesure. Ceci découle du principe de la prévention (art. 1, al. 2 LPE), selon lequel il existe une présomption de nuisibilité dès que le seuil de la probabilité suffisante est dépassé. Dans ces cas, la charge de la preuve objective - c'est-à-dire le risque du défaut de preuve - se déplace de l'autorité, qui veut ordonner une mesure, aux destinataires potentiels de la décision. Ainsi, le fait que, par le passé, un site ait supporté une activité à risque entraîne pratiquement un renversement du fardeau de la preuve (arrêts 1C_537/2016, du 20 novembre 2017, consid. 3.1 ; 1C_291/2016, du 20 février 2017, consid. 5.2 ; 1C_492/2008, du 18 mai 2009, consid. 3.1 et les références doctrinales citées).

2.3. Selon l'article 5 OSites, afin d'établir le cadastre des sites pollués, 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 doit inscrire au cadastre des sites pollués les sites dont la pollution est établie ou très probable (al. 3) ; cela signifie que la législation impose à l'autorité de procéder à l'inscription de sites avant d'avoir la certitude de leur pollution (arrêt du Tribunal administratif fédéral du 9 novembre 2010 A_2690/2010, consid. 4.2 et 5.3.1 publiés in DEP 3/2011, p. 231/232). En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que la pollution soit prouvée, dès lors qu'elle est vraisemblable. Pour les terrains industriels et artisanaux, le seuil est placé relativement bas. La vraisemblance peut être établie par des documents ou par le fait qu'une activité à risque a eu lieu sur le site. La directive « Établissement du cadastre des sites pollués » éditée en 2001 par l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) énumère les activités à risque. Les sites ayant abrité des installations entrant dans l'une des catégories de la directive et qui ont été mises en service avant 1985 sont en principe réputés pollués (Isabelle Romy, Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement, 2012, N. 20 ad art. 32c ; ATF 1C_492/2008, consid. 3.1).

2.4. On distingue les sites pollués ■ qui doivent être inscrits au cadastre (art. 2, al. 1 et art. 5, al. 1 OSites) ■ des sites contaminés ■ qui sont des sites pollués devant être assainis (art. 2, al. 2 et 3 OSites). Un site peut ainsi être pollué sans être contaminé, c'est-à-dire sans causer en même temps des atteintes ou présenter des risques d'atteintes aux biens protégés (Isabelle Romy, op. cit., n° 12 ad art. 32c LPE). En vertu de l'article 5, alinéa 4 OSites, lorsqu'elle inscrit un site identifié comme site pollué au cadastre, l'autorité le classe dans l'une des deux catégories suivantes : sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode (litt. a) ou sites pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement (litt. b). Pour cette

seconde catégorie, l'autorité établit une liste des priorités (art. 5, al. 5 OSites), en vertu de laquelle est fixé un délai approprié pour qu'une investigation préalable soit effectuée ; celle-ci comprend généralement une investigation historique et une investigation technique (art. 7, al. 1 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 (art. 7, al. 2 OSites). L'investigation technique sert 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 (art. 7, al. 4 OSites). À terme, sur la base de l'investigation préalable et comme le synthétise l'article 8 OSites, le cadastre comporte trois catégories de sites : les sites pollués nécessitant une surveillance, les sites pollués nécessitant un assainissement et les sites pollués ne nécessitant ni surveillance ni assainissement. Les sites de cette dernière catégorie n'ayant pas nécessairement fait l'objet d'une investigation préalable (art. 5, al. 4 OSites), il est ainsi possible qu'ils figurent au cadastre sur la base d'une simple présomption de pollution, comme exposé au considérant précédent. À teneur de l'article 6, alinéa 2 OSites, l'autorité supprime l'inscription d'un site pollué au cadastre notamment si les investigations démontrent qu'il n'est pas pollué par des substances dangereuses pour l'environnement. Dans ce cas, l'article 32d, alinéa 5 LPE prévoit que la collectivité publique compétente prend à sa charge les frais des mesures d'investigation nécessaires.

3.

3.1. Dans le cas d'espèce, l'investigation historique relate que l'entreprise Y. SA, spécialisée dans le décolletage et la fabrication de machines à tricoter, s'est développée durant 120 ans sur plus de 50'000 m² sur le site étudié, et que de nombreuses activités potentiellement polluantes, telles que le stockage de produits, le décolletage, la mécanique, la galvanoplastie, le lavage et le trempage de pièces, s'y sont déroulées. Elle ajoute qu'à la fermeture de l'entreprise Y. en 1988, la fabrication de machines à tricoter et le décolletage ont été poursuivis par d'autres entreprises jusqu'en 1996-2002, puis que le site a été démantelé avant d'être investi par de nouvelles entreprises (p. 5). La construction de machines à coudre et le décolletage entrepris avant 1985 constituent des activités potentiellement polluantes selon la directive de l'OFEFP (codes 3512 et 3441 de l'annexe 1 de la directive), circonstance qui pouvait déjà, en elle-même, justifier l'inscription de l'article [b] au CANEPO.

3.2. Une investigation préalable a été effectuée dans le cadre de la procédure d'inscription au cadastre et non subséquentement, comme la logique de l'ordonnance le prévoit. Des incertitudes peuvent justifier une telle démarche (décision du Conseil d'État du 4 juin 2021, consid. 3.2). S'agissant de l'article 3591, l'investigation historique expose qu'une halle traversée par la voie de chemin de fer, comprenant un quai de chargement et, selon les plans, une fosse à copeaux, a été construite en 1946. La fosse à copeaux est mise en évidence en tant qu'activité potentiellement polluante, dans la mesure où elle pourrait contenir des huiles avec des hydrocarbures (p. 34 ; annexe 2, p. 2, 7^{ème} ligne). L'article [b] est listé comme parcelle sur laquelle des activités potentiellement polluantes mais non critiques, soit sans atteinte attendue aux biens à protéger, ont été pratiquées.

L'investigation historique recommande son inscription au CANEPO (p. 58 et 59). Elle précise toutefois que selon le permis de construire du quai de chargement [...], une fosse mesurant 5m x 15m devait être construite sur le quai, mais qu'aucune trace de cet ouvrage n'a été vue par les auteurs de l'investigation ou confirmée par une mémoire vivante, de

sorte que son existence n'est pas certaine (p. 48).

Le recourant se prévaut de cette incertitude pour contester l'inscription au CANEPO, en alléguant que les dimensions prévues pour la fosse dans la demande de permis de construire de l'époque ne sont pas compatibles avec la présence du quai de chargement et qu'aucune trace de travaux d'aménagement d'une fosse n'est visible sur place. Cet argument n'est pas suffisant pour exclure un risque de pollution, car à ce jour, rien ne démontre avec certitude que la fosse n'a pas été réalisée. Par conséquent, sur le principe, l'investigation historique confirme la nécessité d'inscrire l'article [b] au CANEPO.

3.3. Avant de procéder à l'inscription, l'intimé a encore fait établir une investigation technique, par souci d'objectivité (cf. pièce No 17 du dossier du SENE). Il s'agit d'une première phase d'investigation technique, destinée à apporter des éléments permettant d'apprécier la nécessité d'inscrire ou non les parcelles au CANEPO (investigation technique, p. 3). Les facteurs de pollution suivants ont été détectés sur l'article [b] (investigation technique, p. 33) : un sondage de l'air interstitiel a révélé la présence d'hydrocarbures en faible concentration, notamment de toluène, de xylène et d'éthyl-benzène. La présence de ces composés peut présenter un risque de pollution des eaux, jugé peu significatif en ce qui concerne l'article [b]. Par ailleurs, la présence de résidus solides (scories) a été constatée dans un remblai. Ces résidus n'ont pas été analysés lors de cette première phase d'investigation technique, mais vu le type d'activité qu'accueillait le site, on doit retenir qu'ils peuvent provenir des opérations de traitement des métaux et qu'ils pourraient constituer une pollution.

Ainsi, indépendamment de l'existence d'une fosse à copeaux sur l'article [b], la première phase de l'investigation technique a confirmé que cette parcelle présente une pollution. Même si celle-ci est décrite comme peu importante par le bureau spécialisé, elle justifie l'inscription au cadastre des sites pollués, de manière à ce que puisse être exercé le suivi exigé par la LPE et l'OSites, qui vise à déterminer si un besoin de surveillance ou d'assainissement existe. Le fait que la localisation ou la provenance exacte de certains éléments polluants ne soient pas déterminés n'est pas pertinent pour décider d'inscrire la parcelle au CANEPO, dès le moment où une pollution a été identifiée.

3.4. La décision attaquée prévoit une inscription comme « site pollué nécessitant une investigation afin de déterminer s'il requiert une surveillance ou un assainissement », conformément à l'article 5, alinéa 4 OSites. Le cadastre tel que prévu par les articles 5 et 6 OSites est « dynamique », en ce sens que les inscriptions qui y figurent doivent être adaptées en fonction de l'état des sites concernés (arrêt du Tribunal administratif fédéral du 9 novembre 2010 A_2690/2010, consid. 5.3.1 publié in DEP 3/2011, p. 231/232). S'il apparaît que l'article [b] ne nécessite ni surveillance, ni assainissement, l'inscription devra être adaptée ; il sera alors possible de réaliser des travaux de construction sur cette parcelle, pour autant qu'ils n'engendrent pas de besoin d'assainissement (art. 3, litt. a OSites).

Il appartiendra au SENE d'examiner quelles mesures d'investigation sont encore nécessaires pour inscrire l'article [b] dans l'une des trois catégories citées par l'article 8, alinéa 2 OSites (nécessite une surveillance, nécessite un assainissement, ne nécessite ni surveillance ni assainissement), dès lors que la première phase d'investigation technique conclut qu'il semble raisonnable de classer cette parcelle comme site ne nécessitant ni surveillance, ni assainissement. Il semble a priori difficile que le recourant entreprenne

lui-même des mesures d'investigation comme il le propose, vu le caractère technique et spécialisé de ces vérifications.

4.

4.1. Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

4.2. Le requérant, qui succombe, supportera les frais de la cause, par 770 francs (art. 68, al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative (LPA), du 18 mars 2025). Ce montant est compensé par l'avance de frais versée par le requérant le 1er septembre 2025.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement :

1. Rejette le recours de X. contre la décision du 1er juillet 2025 du service de l'énergie et de l'environnement.

2. Met un émolument de 700 francs et des frais de 70 francs, pour un total de 770 francs, à charge du requérant.

3. Dit que ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par le requérant le 1er septembre 2025.

Neuchâtel, le 5 février 2026

Laurent Favre

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