

VD_OMNI AC.2000.0145 vom 11. Mai 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-05-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0145

FR: VD_OMNI AC.2000.0145 du 11 mai 2006

IT: VD_OMNI AC.2000.0145 del 11 maggio 2006

Regeste

RATHGEB Werner et consort/Service des eaux, sols et assainissement | Frais d'investigation ensuite de pollution d'un site, voué à l'exploitation maraîchère, mis solidairement à la charge de l'exploitant et de la société propriétaire du terrain (administrée par le seul exploitant). Même lorsque le site se révèle non contaminé, il convient d'appliquer l'art. 32d LPE et d'admettre que les frais d'investigations relatifs à un site potentiellement contaminé soient répartis entre ceux, perturbateurs par situation ou par comportement, qui sont à l'origine de cette investigation.

Erwägungen

E. 1

Les recourants contestent devoir assumer les frais de l'expertise effectuée à la suite de l'injonction du 17 mai 1999 du SESA. D'après eux, l'expertise constate l'absence de toute pollution, et les parties sont convenues qu'en pareil cas, les frais de l'investigation seraient laissés à la charge de l'Etat. a) Aux termes de l'art. 32c al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01, ci-après : LPE), les cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets, lorsqu'ils sont à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'ils risquent de l'être un jour. Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur la nécessité de l'assainissement, sur les objectifs et sur l'urgence des assainissements. b) Le Conseil fédéral a adopté, le 26 août 1998, l'Ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (RS 814.680, ci-après : OSites), qui détaille les différentes étapes du traitement des sites pollués (art. 1 al. 2 OSites). Cette ordonnance prévoit une phase d'investigation préalable (art. 7 OSites), à l'issue de laquelle l'autorité examine si le site pollué nécessite une surveillance ou un assainissement (art. 8 al. 1 OSites). Si un site pollué nécessite un assainissement (en d'autres termes s'il s'agit d'un "site contaminé"), l'autorité demande d'une part qu'une investigation de détail soit effectuée dans un délai approprié, et d'autre part que le site soit surveillé jusqu'à la fin de l'assainissement (art. 13 al. 2 OSites). L'investigation de détail est nécessaire pour apprécier les buts et l'urgence de l'assainissement (art. 14 al. 1 OSites). L'exécution des mesures d'investigation (préalable ou de détail) et de surveillance est réglée à l'art. 20 OSites, qui prévoit à son al. 1 er que "les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué". L'obligation de prendre des mesures de surveillance et d'investigation incombe ainsi en premier lieu, ou de façon prioritaire, au détenteur du site pollué (cf. ATF 1A.204/2003, arrêt du 2 juin 2004 de la Ière Cour de droit public, publié in ATF 130 II 321 et in DEP 2004 p. 586 ss, consid. 2. 1 et 2.2). c) On mentionnera encore l'Ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols, du 1 er juillet 1998 (RS 814.12, OSol), que cite l'expertise en cause dans le présent cas d'espèce. Cette ordonnance se réfère à des "valeurs indicatives" (art. 8 OSol), à

des "seuils d'investigation" (art. 9 OSol) et à des "valeurs d'assainissement" (art. 10 OSol), définis dans les annexes à l'ordonnance, et dont le dépassement appelle des mesures appropriées de la compétence de la Confédération et des cantons.

E. 2

a) En ce qui concerne la répartition et la prise en charge des frais d'investigation préalable, l'art 2 LPE consacre le principe de causalité selon lequel : " celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais". Plusieurs dispositions fédérales confirment, et précisent la portée de ce principe fondamental dans les différents domaines du droit fédéral de la protection de l'environnement. Tout d'abord, l'art. 59 LPE prévoit que les frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente, ainsi que pour en déterminer l'existence et y remédier, sont mis à la charge de celui qui en est la cause. L'art. 3a de la loi fédérale sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991 (RS 814.20, ci-après : LEaux) répète le principe consacré à l'art. 2 LPE et l'art. 54 LEaux confirme que les coûts résultant des mesures prises par l'autorité pour prévenir un danger imminent pour les eaux, pour établir un constat et pour réparer les dommages sont à la charge de celui qui a provoqué ces interventions. En droit cantonal, l'art. 9 de la loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution, du 17 septembre 1974 (LPEP, RSV 814.31) stipule que les frais d'intervention, d'assainissement et des autres mesures font l'objet d'un recouvrement auprès de ceux qui en sont la cause, ainsi que les frais liés à la prévention d'un danger de pollution (al. 2). Les avances de frais faites par l'Etat lui sont remboursées (al. 3). b) En appliquant ces différentes dispositions, le Tribunal fédéral a désigné les personnes qui sont la cause - «qui ont provoqué» - des mesures de sécurité et qui doivent en supporter les conséquences financières non pas en recourant à la théorie de la causalité adéquate, mais aux notions de perturbateur par comportement et de perturbateur par situation (ATF 118 Ib 407 consid. 4c). Le perturbateur par comportement est celui dont les actes ou les omissions, ou ceux des tiers qui dépendent de lui, ont provoqué l'atteinte, une omission ne pouvant entraîner une responsabilité que s'il existe une obligation juridique spéciale d'agir pour sauvegarder la sécurité et l'ordre (ATF 114 Ib 44, consid. 2c/bb, JT 1990 I 482 ; ATF 1A.286/1997 du 24 juin 1998, consid. 2). Le perturbateur par situation est une personne à qui il incombe de remettre une chose conforme à l'ordre public, en raison de ses liens de fait ou de droit avec cette chose, généralement parce qu'elle en dispose ou en jouit comme propriétaire ou possesseur. Le critère déterminant procède donc du pouvoir de disposition qui permet à celui qui le détient de maintenir les choses dans un état conforme à la réglementation en vigueur ou d'éliminer la source du danger. La façon dont la situation contraire au droit a été créée est sans importance. La perturbation peut être produite par des tiers, par des événements naturels, par un cas de force majeure ou par les caprices du hasard. Ce qui est déterminant, c'est le fait objectif que la perturbation existe et que la chose constitue elle-même directement la source du danger (ATF 114 Ib 44 précité, consid. 2c/aa). Mais, pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité, il ne suffit toutefois pas que sa situation ou son comportement soit en relation de causalité avec la menace ou l'atteinte qui a nécessité ces mesures; il faut encore 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 ("immédiateté de la causalité"). Le perturbateur par comportement est donc celui dont le comportement a causé immédiatement le danger ou l'atteinte. De même, pour qu'il y ait perturbateur par situation, il faut en ce sens que la chose elle-même ait constitué directement la source du danger (ATF 118 Ib 407 précité, consid. 4c; 114 Ib 44 précité, consid. 2a; ATF 1A.286/1997 du 24 juin 1998 précité; GE.1999.0154

du 5 décembre 2000 qui cite également les arrêts GE.1992.0087 du 21 février 1994, GE 1997.0001 du 27 novembre 1997, GE.1997.0032 du 19 janvier 1999, GE.1997.0086 du 6 mai 1999 et GE.1998.0153 du 13 septembre 1999). Ainsi, au regard du principe de la causalité immédiate tel qu'énoncé ci-dessus, seuls les comportements ou les biens qui constituent une condition sine qua non de l'avènement du dommage sont déterminants pour désigner le perturbateur (E. Bétrix, Les coûts d'intervention, difficultés de mise en oeuvre, in DEP 1995, p. 384). La désignation du perturbateur selon le droit de police est donc indépendante des questions de savoir s'il a commis une faute et s'il devrait répondre du dommage selon les règles du droit privé ou du droit pénal (ATF du 12 février 1986, ZBl 1987, p. 301, c. 1a). En particulier, l'art. 54 LEaux règle le sort des frais occasionnés par des mesures déterminées indépendamment du point de savoir si celui qui y était obligé s'est rendu coupable ou non d'un acte illégal (ATF 114 Ib 44 précité, c. 2c/bb; Rouiller, L'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, in Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 598; GE.1999.0154 déjà cité). c) Les art. 59 LPE et 54 LEaux ne fixent cependant aucun critère dans le choix des débiteurs des frais des mesures nécessaires à l'élimination d'une situation contraire au droit. Avant la révision de la LPE dont il sera question ci-après, la jurisprudence considérait qu'en cas de pluralité de perturbateurs, l'autorité ne pouvait pas mettre l'intégralité des frais d'intervention à la charge du perturbateur de son choix, mais devait au contraire les répartir sur l'ensemble des perturbateurs selon la part de responsabilité de chacun d'eux dans la survenance du dommage, par une application analogique des principes contenus aux art. 50 al. 2 et 51 al. 2 CO (ATF 1A.286/1997 du 24 juin 1998 précité, c. 2; 102 Ib 203, c. 5c; 101 Ib 410, c. 6; Rouiller, op. cit., p. 599 s; sur ces questions, v. AC.2002.0071 consid. 3b du 26 septembre 2002; AC.2001.0257 consid. 3b du 4 décembre 2002). Toutefois, la révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 21 décembre 1995 (RO 1997, p. 1155), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1997, a introduit au nouvel art. 32d LPE une règle spécifique sur la répartition des frais liés à l'assainissement d'un site pollué; cette disposition rappelle que : "celui qui est à l'origine de l'assainissement en assume les frais" (al. 1) et pose le principe suivant en cas de pluralité de responsables (al. 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 nécessaire l'assainissement par son comportement. Celle qui est impliquée en tant que détenteur de la décharge contrôlée ou du site n'assume pas de frais si : a. même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pu avoir connaissance de la pollution; b. elle n'a retiré aucun bénéfice de la pollution; c. elle ne retire aucun bénéfice de l'assainissement". d) La jurisprudence a encore précisé que les frais inhérents aux mesures d'investigation sont répartis (à tout le moins à titre provisoire) différemment des frais d'assainissement. En matière d'investigations préalables, l'état de fait est par nature incertain puisqu'on ignore encore s'il existe un site pollué impliquant une obligation d'assainir, et plus encore qui en serait à l'origine. La réglementation recourt donc à un critère précis, en imposant au détenteur (propriétaire ou locataire) du site, perturbateur – présumé – par situation, d'exécuter les mesures et d'en supporter provisoirement les coûts. Le perturbateur par comportement peut y être également contraint, mais il s'agit d'une faculté de l'autorité, et non d'une obligation. L'autorité peut enfin décider – notamment en cas d'urgence, ou lorsque le détenteur tente de se dérober - de procéder elle-même aux investigations préalables, et d'en imputer les frais conformément aux critères de l'art. 32d LPE. Le choix de ces différents modes d'intervention relève de l'opportunité. S'agissant en revanche des frais d'assainissement, c'est le principe de causalité posé à l'art. 2 LPE qui

trouve à s'appliquer, lorsque les rôles des différents protagonistes ont pu être suffisamment définis (ATF 1A.2/2003, arrêt du 31 juillet 2003 de la Ière Cour de droit public, consid. 2.1). Même lorsque le site se révèle après investigation comme n'étant pas contaminé, il convient d'appliquer l'art. 32d LPE et d'admettre que les frais d'investigation relatifs à un site potentiellement contaminé soient répartis entre ceux, perturbateur par situation ou par comportement, qui sont à l'origine de cette investigation. L'investigation n'aurait pas eu lieu si personne n'avait exercé sur le bien-fonds considéré des activités qui la justifiaient. Ce n'est pas l'existence, mais le soupçon d'une pollution, qui dicte de procéder aux études nécessaires (arrêt du 3 mai 2000 de la Ière Cour de droit public du Tribunal fédéral, consid. 3b/bb, DEP 2000/6 pp. 590 ss, spéc. 599-600). Le détenteur d'un bien-fonds pollué et celui d'un bien-fonds exempt de pollution doivent être placés sur un pied d'égalité, s'agissant de l'application de l'art. 32d al. 2 LPE (ibidem, consid. 3b/cc). 5. a) En l'espèce, le rapport d'expertise conclut que les eaux souterraines concernées ne sont pas polluées, que l'inscription du bien-fonds de la recourante au cadastre des sites pollués peut être supprimée, que la pollution en question ne menace pas la santé de l'homme, des animaux et des plantes, enfin que ni une surveillance ni un assainissement ne sont nécessaires. Il y a lieu de distinguer entre site pollué, d'une part, et site contaminé, d'autre part : On entend par sites pollués les emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets. Ces sites comprennent notamment les aires d'exploitation, polluées par des installations ou des exploitations désaffectées ou encore exploitées dans lesquelles ont été utilisées des substances dangereuses pour l'environnement (art. 2 let. b OSites). Les sites contaminés sont des sites pollués qui nécessitent un assainissement, savoir ceux qui engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou qui présentent un danger concret que de telles atteintes apparaissent (art. 2 al. 2 et 3 OSites). Un site pollué peut ne pas être contaminé. Ainsi, l'art. 5 al. 4 OSites prescrit à l'autorité de classer les sites pollués en deux catégories : les sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommodante (let. a) et ceux pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement (let. b). On déduit de la systématique de la loi que les premiers ne nécessitent pas d'assainissement. Ils ne sont donc pas des sites contaminés, mais n'en restent pas moins des sites pollués (cf. dans ce sens l'art. 8 OSites). b) Dans ce cas d'espèce, plusieurs éléments conduisent à retenir la présence d'une pollution sur le terrain de la recourante : En premier lieu, l'expertise a constaté la présence, dans le terrain de la recourante, d'hydrocarbures aromatiques polycycliques, avec une valeur indicative fixée par l'OSol dépassée pour la somme des 16 congénères - PAH (cf. annexe 2, p. 3 à l'expertise et annexe 2 à l'OSol). Deuxièmement, le rapport d'expertise mentionne à plusieurs autres reprises la présence d'une pollution. Ainsi, l'expert retient (p.1) que des déversements accidentels de mazout de chauffage ont pollué la propriété en cause. Il définit sa mission en ce sens qu'il doit notamment déterminer si cette pollution menace la santé de l'homme, des animaux et des plantes. Plus loin, le rapport d'expertise fait état d'un « puits de pompage pollué » présentant des « traces d'hydrocarbures à la surface de l'eau », d'une « contamination de la nappe autour du puits » ainsi que des serres « où des fuites de mazout avaient été observées » (page 2, chiffre 2). Troisièmement, on ne saurait manquer de rappeler ici les recommandations de l'expert, qui préconise de procéder à l'évacuation des hydrocarbures présents à la surface de l'eau, de même que de poser un couvercle afin de limiter les risques de pollution. c) La décision attaquée met les frais d'investigation solidairement à la charge des deux recourants, à savoir l'exploitant et la propriétaire. Pour cette dernière, on relèvera que des conditions libératoires de l'art. 32d al. 2 LPE ne sont pas

réalisées. Au surplus, cette solution se justifie au regard des liens entre l'exploitant et la société, dont il était l'administrateur unique, avec signature individuelle, de 1999 à 2003 (v. ATF du 25 août 2000, in SJ 2001, 189; ATF du 21 décembre 1998, in SJ 1999, 388, consid. 4; ATF 102 III 165; von Büren/Stoffel/Weber, Grundriss des Aktienrechts, 2005, n. 76, p. 17). 6. Les recourants se prévalent du principe de la bonne foi pour soutenir que les frais d'investigation réclamés ne leurs sont pas imputables : l'autorité intimée leur aurait donné l'assurance qu'elle prendrait à sa charge les frais de l'expertise si celle-ci devait conclure à l'absence de toute trace de pollution sur le site. Selon la jurisprudence, "un renseignement ou une décision erronés peuvent obliger l'administration à consentir à l'administré un avantage contraire à la loi, si les conditions suivantes sont réunies : a) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence; c) que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; d) qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; e) que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné" (ATF 107 V 161 cité par les recourants; dans ce sens encore ATF 121 II 473, consid. 2 c, p. 479; ATF 117 I a 285, consid. 2 b, p. 287; TA, GE.2004.0028 du 6 juillet 2004 et les références citées par ces divers arrêts). Les recourants soutiennent que les sept conditions posées par la jurisprudence invoquée sont ici réalisées, si bien que la décision contestée a été prise en violation du principe du respect de la promesse donnée. A cet égard, la position défendue par les recourants, et en particulier par l'exploitant, n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Dans un premier temps, ils contestaient l'existence même de toute pollution (sauf quelques taches d'hydrocarbure aisément constatables ici et là, mais sans gravité), pour soutenir par la suite qu'une éventuelle pollution (pour peu qu'elle soit établie) ne pouvait être le fait de l'actuel exploitant. En cours de procédure, les recourants ont paru soutenir qu'ils devaient être libérés des frais d'investigation, puisque le rapport d'expertise concluait clairement à l'absence de toute contamination du site. En audience, les recourants (par la voix de leur mandataire) ont pourtant reconnu qu'avant que n'interviennent les travaux de déblaiement ordonnés par le SESA, la situation sur le terrain était "monstrueuse". Il est vrai que l'expertise a écarté l'hypothèse de la contamination et que les eaux au droit et en aval du site ne sont pas polluées. Il n'en reste pas moins que le site lui-même est pollué, puisque les valeurs indicatives fixées par l'annexe I à l'OSol sont dépassées. Un tel constat - qui n'est d'ailleurs pas contesté - suffit à écarter l'objection des recourants. 7. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté. Vu l'issue du litige, les recourants supporteront les frais de justice, sans pouvoir prétendre à l'allocation de dépens.