

VD_OMNI AC.2002.0071 vom 26. September 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0071

FR: VD_OMNI AC.2002.0071 du 26 septembre 2002

IT: VD_OMNI AC.2002.0071 del 26 settembre 2002

Regeste

X. _____ SA c/Département de la sécurité et de l'environnement | Pollution des eaux. Mise à la charge du perturbateur des frais d'intervention. Rappel des principes en matière d'exécution anticipée d'une obligation par équivalent.

Erwägungen

E. 31

LJPA, le recours, déposé par le destinataire de la décision entreprise, est recevable en la forme. 2. Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c). Cette dernière hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce.

Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment TA, arrêts AC 99/0199 du 26 mai 2000, AC 99/0047 du 29 août 2000, AC 99/0172 du 16 novembre 2000 et AC 01/0086 du 15 octobre 2001). 3.

a) A l'appui de la décision attaquée, l'autorité intimée invoque l'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), les art. 3a et 54 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et l'art. 9 de la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP). Les art. 2 LPE et 3a LEaux codifient le principe dit "de causalité" en posant le principe selon lequel celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi doit en supporter les frais. A teneur de l'art. 54 LEaux, " 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". Une disposition similaire figure à l'art. 59 LPE. L'art. 9 al. 2 et 3 LPEP prévoit pour sa part : " 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". Les avances de frais faites par l'Etat lui sont remboursées. Il en va de même des dépenses occasionnées par l'intervention des services publics qui sont facturées

sur la base d'un tarif établi par le Conseil d'Etat". Le tarif mentionné par l'art. 9 al. 3 LPEP figure dans le règlement du 12 février 1997 sur l'organisation des centres de renfort DCH chimiques et radioactifs et sur la fixation des frais d'intervention et autres mesures y relatives. L'art. 12 de ce règlement prévoit que : " le Département recouvre les frais destinés à prévenir ou à maîtriser les effets des matières dangereuses auprès de ceux qui sont la cause de la menace ou du dommage" . b) La décision attaquée repose au premier chef sur les art. 54 LEaux et 59 LPE. Ces dispositions ne contiennent aucune indication sur les règles de responsabilité applicables (Claude Rouiller, L'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, in Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 596). Dans sa jurisprudence relative à l'art. 8 de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP), dont sont directement inspirés les art. 59 LPE et 54 LEaux précités (ATF 122 II 26 c. 3), le Tribunal fédéral a désigné les personnes "qui sont la cause" - actuellement "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 c. 4c; Rouiller, op. cit. p. 597, TA, arrêt GE 99/0154 du 5 décembre 2000). 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 c. 2c/bb, JT 1990 I 482, ATF non publié du 24 juin 1998 en la cause 1A 286/1997 c. 2). Le perturbateur par situation est une personne à qui il incombe de remettre une chose dans un état 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 (TA, arrêt GE 99/0154 précité). 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 des 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, c. 2c/aa; ATF du 12 février 1988, ZBl 1987, p. 301 c. 1b; arrêt GE 99/0154 précité). Pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité, il ne suffit toutefois pas que sa situation et son comportement soient 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 c. 4c; ATF 114 Ib 44 précité c. 2a; ATF 1A. 286/1997 du 24 juin 1998 précité; arrêt GE 99/0154 précité). 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. 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 d'un acte illégal (ATF 114 Ib 44 précité c. 2c/bb; Rouiller, op. cit. p. 598, arrêt GE 99/0154 précité). En cas de pluralité de perturbateurs, l'autorité ne peut pas mettre l'intégralité des frais d'intervention à la charge du perturbateur de son choix, mais doit au contraire les répercuter 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; ATF 102 Ib 203 c. 5c; ATF 101 Ib 410 c. 6; Rouiller, op. cit. p., 599 et ss; arrêt GE 99/0154 précité). Les notions de faute, de négligence ou d'intention reprennent alors toute leur importance dans cette répartition (Bétrix, op. cit., p. 385; arrêt GE 99/0154 précité). Il y a lieu de distinguer selon le titre auquel intervient le perturbateur et le rôle que son action ou son omission a joué dans la survenance du dommage. Celui qui crée des situations qui, avec ou sans la faute d'un tiers, peuvent conduire à des pollutions des eaux doit également participer à la répartition des coûts des mesures de prévention ou d'assainissement (ATF du 12 octobre 1999, ZBl 1991, p. 212 c. 6a; arrêt GE 99/0154 précité). Dans cette perspective, l'autorité s'adressera en premier lieu au perturbateur par comportement qui s'est rendu coupable d'une faute et en dernier recours au perturbateur par situation qui répond en principe même en l'absence de toute faute (ATF 1A 288/1997 et 102 Ib 203 précités, arrêt GE 99/0154 précité). Dans l'application de ces principes, l'autorité jouit d'une certaine liberté d'appréciation (Bétrix, op. cit., p. 384) et peut également recourir à des considérations d'équité pour trouver une solution pratique tenant compte de toutes les circonstances objectives et subjectives (ZBl 1998, p. 128 c. 6a; Trueb, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, No 47 et 48 ad. art. 59; ATF 1A 288/1997 précité, arrêt GE 99/0154 précité). Dans un cas concret, il incombe à l'autorité intimée de rechercher soigneusement toutes les causes possibles de la pollution, d'identifier les personnes à qui elles sont imputables et de déterminer, d'après l'ensemble des circonstances, quelle est la part de responsabilité de chacun des perturbateurs. A cet égard, la maxime inquisitoire, qui domine la procédure administrative, impose à l'autorité d'établir d'office l'ensemble des faits déterminants avant de rendre sa décision (ATF 110 V 48, c. 4a et la jurisprudence citée). Elle doit procéder spontanément aux investigations nécessaires (en requérant au besoin la collaboration des intéressés) sans être limitée par les allégués et les offres de preuve des parties. C'est à elle qu'incombe la responsabilité de l'établissement des faits pertinents et, dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle procède à cette recherche, les règles habituelles sur la répartition du fardeau de la preuve ne s'appliquent pas (arrêt GE 99/0154 précité p. 10 et réf. citées). Lorsque la loi se réfère à des circonstances concrètes précises, l'autorité de ne saurait se satisfaire d'une évaluation schématique (ATF 112 Ib 8, c. 3b; P. Moor, droit administratif, vol. II p. 176). Elle doit au contraire déterminer en droit et en équité tout de qui doit être élucidé, pourvoir à l'administration des preuves nécessaires et ensuite apprécier consciencieusement le résultat de la procédure probatoire (ATF 104 V 209 et les arrêts cités; arrêt GE 99/0154 précité). c) En l'espèce, les mesures d'instruction complémentaire mises en oeuvre par l'autorité intimée à la suite de l'arrêt du 13 septembre 1999 ont démontré que la recourante est seule responsable de la pollution et que la responsabilité de tiers, par exemple du fabricant de la machine ou du responsable de son entretien, ne saurait entrer en considération. Ce point est d'ailleurs admis par la recourante. En l'absence d'une pluralité de perturbateurs, il n'y a pas lieu de déterminer de parts de responsabilité et il est dès lors inutile d'examiner si une faute peut être reprochée à la recourante. 4. La recourante conteste en revanche le

caractère d'urgence ainsi que la proportionnalité des mesures ordonnées par l'autorité intimée, plus spécialement en ce qui concerne le dégrappage du terrain. Elle soutient qu'on est en présence de mesures inadéquates, ou en tous les cas excessives, que le département ne saurait répercuter sur le perturbateur, l'autorité devant supporter le risque financier lié à l'ampleur de son intervention. Selon elle, compte tenu notamment de la quantité d'huile hydraulique qui s'était répandue dans le sol, ni le dégrappage du terrain ni la pose d'un barrage au point de rejet du collecteur des eaux claires ne constituaient des mesures nécessaires pour empêcher une atteinte imminente au sens des art. 54 LEaux et 56 (recté 59) LPE. Elle prétend que le dégrappage du terrain était tout au plus une mesure d'assainissement au sens de la LPE, qui ne devait pas être ordonnée immédiatement mais devait faire l'objet d'une décision de l'autorité compétente lui impartissant un délai pour mettre en oeuvre les mesures nécessaires. a) Si, pour prévenir ou réparer un dommage aux eaux ou à l'environnement - pour autant dans ce dernier cas qu'il s'agisse d'un accident majeur ou d'un accident chimique (ATF 118 Ia 407; Bétrix, op. cit., p. 375, ch. 3.1 in fine) - l'urgence présidant à la prise de décision de l'intervention autorise l'autorité à mettre en oeuvre tous les moyens qui lui paraissent efficaces et indispensables au vu des éléments connus, mais également probables ou potentiels, seuls les frais utiles au but de protection poursuivi pourront faire l'objet d'une demande de remboursement (ATF 102 Ib 203 c. 6; arrêt TA GE 98/0153 du 13 septembre 1999 et AC 01/0045 du 14 août 2001). La désignation du ou des perturbateurs n'implique donc pas nécessairement que tous les frais pourront leur être imputés. L'autorité supporte ainsi le risque financier lié à l'ampleur de son intervention et devra cas échéant garder à sa charge la part de frais qui s'avèreraient manifestement disproportionnés, quand bien même la mesure qui est à l'origine de ces frais lui est apparue comme adéquate au moment de l'intervention (Bétrix, op. cit., p. 380 et 385; arrêt GE 98/0153 précité). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, on doit toutefois examiner la question de l'opportunité des mesures prises avec retenue et ne renoncer à facturer aux perturbateurs que les dépenses qui, à l'évidence, résultent d'opérations manifestement inutiles et décidées de manière irréfléchie (ATF 102 Ib 203 précité, c. 6). b) L'instruction complémentaire effectuée par le SESA a établi que, peu après l'accident, la présence d'huile fraîche avait été constatée sur toute la longueur du rail et principalement sur la partie droite de celui-ci, côté lac. Il a également été établi que l'aire de travail du chariot de débitage défectueux n'était pas sécurisée au moment des faits, que cette aire comprenait un point bas d'où les eaux de ruissellements s'écoulaient vers les eaux claires et qu'elle était dépourvue de séparateur permettant d'assurer la rétention des hydrocarbures. Selon l'assesseur spécialisé du tribunal, une pollution aux hydrocarbures survenant dans de telles circonstances nécessitait une intervention rapide, soit dans l'heure qui suit, en raison notamment des risques d'infiltrations. Dans le cas d'espèce, une telle intervention s'imposait d'autant plus que le site pollué se situait dans une zone d'alluvions connue pour être particulièrement perméable. Toujours selon l'assesseur spécialisé du tribunal, le fait qu'il s'agisse d'une pollution de quelques dizaines ou de quelques centaines de litres n'avait aucune incidence sur la nécessité d'agir rapidement afin d'éviter tous risques de pollution. Ainsi, que le responsable du SESA se soit ou non renseigné sur la quantité exacte de liquide qui s'était déversé et qu'il ait ordonné les mesures contestées en croyant à tort qu'il s'agissait de la totalité de réservoir de 500 litres n'est pas déterminant. Etant donné que l'on se trouvait à environ 200 mètres du lac, l'installation d'un barrage à l'embouchure du collecteur des eaux claires était la première mesure qui s'imposait pour prévenir tout risque de pollution. Il existait au surplus un risque important que, en cas de mauvais temps, les

précipitations se chargent d'hydrocarbures par lessivage et entraînent une pollution du lac. Le seul moyen de l'éviter résidait dans le dégrappage immédiat des terres souillées par des hydrocarbures, une procédure d'assainissement telle que celle préconisée par la recourante n'entrant pas en ligne de compte: une telle procédure est en effet susceptible de durer plusieurs mois, voire plusieurs années, puisqu'elle implique que l'autorité compétente rende dans un premier temps une décision relative aux mesures d'assainissement avec un délai pour s'exécuter, décision qui est susceptible de recours (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2ème édition, page 104 et ss). Cette procédure est dès lors manifestement inadéquate lorsqu'on se trouve en présence d'un risque concret de pollution pouvant survenir à bref délai. On relèvera au surplus que, pour des raisons pratiques évidentes, il n'était pas concevable d'effectuer une distinction entre les terres souillées par l'accident du 23 mars 1998 et celles qui avaient été souillées précédemment. L'ingénieur de piquet du SESA n'avait dès lors d'autres solutions que d'exiger le dégrappage de la totalité des terres susceptibles de provoquer une pollution des eaux. On ajoutera que le délai dans lequel l'entreprise mandatée est finalement intervenue ne saurait être pris en considération pour juger de l'urgence des mesures ordonnées: le fait que, selon la recourante, l'entreprise C._____ n'aurait procédé au dégrappage du secteur concerné par l'accident que quatre jours après est dès lors sans pertinence. c) Il résulte de ce qui précède que les mesures prises par l'autorité intimée, plus particulièrement la pose du barrage et le dégrappage des terres, s'imposaient pour prévenir un dommage imminent pour les eaux au sens de l'art. 54 LEaux. Le tribunal peut se fonder sur ce point sur l'avis de son assesseur spécialisé, sans qu'il soit nécessaire de donner suite à la requête d'expertise formulée par la recourante 5.

La recourante soutient encore que la décision attaquée ne répond pas aux exigences de l'arrêt du Tribunal administratif du 13 septembre 1999 en ce sens qu'elle ne précise pas pour chaque autorité ou entreprise engagées les moyens mis en oeuvre, le but poursuivi et le constat final dressé après leur intervention. Elle ajoute que la décision attaquée est lacunaire en ce sens qu'elle ne justifie pas de la nécessité d'avoir transporté les terres souillées à E._____ plutôt qu'ailleurs, ni ne démontre que celles-ci aient été effectivement traitées comme déchets urbains. De manière générale, la recourante prétend que la décision attaquée n'est pas suffisamment explicite en ce qui concerne les différents postes de frais: elle relève ainsi que les frais d'enquête, examens et démarches par 1'015 fr. ne sont pas détaillés et comprennent des frais de rappel qui ne doivent pas être mis à sa charge dès lors que la facture reçue n'était pas exigible faute de décision définitive et exécutoire; elle souligne également qu'on ne sait pas à quoi correspondent les postes "déplacement et attente MAGIRUS I et II", "Ekoperl 66", et "taxes pour usure de matériel". a) L'autorité intimée a produit la totalité des factures qui lui ont été adressées par les différents intervenants. Sous réserve des postes relatifs à l'ingénieur de piquet, à la taxe pour l'usure du matériel utilisé, aux frais d'enquête, examens et démarches et aux frais de rappel, le SESA n'a fait que répercuter dites factures sur la recourante. Le tribunal n'a pas de motifs de mettre en doute le montant de ces factures ni le fait qu'elles correspondent effectivement aux mesures mises en oeuvre par les différents intervenants, dont on vu qu'elles étaient nécessaires au regard des circonstances. En tous les cas, il n'existe aucun élément qui tendrait à démontrer que l'autorité intimée aurait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en facturant ces différents montants à la recourante. On notera au surplus que les postes "MAGIRUS I et II en attente et en déplacement" et "Ekoperl 66" correspondent à des montants facturés par la Direction de police et des sports de la Ville de F._____ pour la mise à disposition de véhicules et pour des produits absorbants. Les frais d'enquête, d'examens et de démarches et

la taxe pour l'usure du matériel utilisé sont prévus par le règlement cantonal du 12 février 1997 sur l'organisation des centres de renfort DCH, chimiques et radioactifs et sur la fixation des frais d'intervention et autres mesures y relatives: sous la note marginale "tarif cantonal des frais d'intervention", l'art. 13 de ce règlement prévoit, en cas de sinistre impliquant des matières dangereuses, une taxe de fr. 100.- à fr. 1000.- pour l'usure du matériel utilisé et un émolument de fr. 100.- à fr. 1000.- pour frais d'enquête, de facturation et démarches diverses. Même si ces deux postes ne sont pas détaillés dans le décompte des frais mis à la charge de la recourante, on constate que la taxe pour l'usure du matériel utilisé correspond au minimum réglementaire; quant à l'émolument de fr 1000.- pour frais d'enquête, de facturation et démarches diverses, il apparaît admissible au regard des différentes démarches mises en oeuvre par le SESA en relation avec l'intervention litigieuse, ceci quand bien même il correspond au maximum réglementaire. b) Pour ce qui est de la remise des terres dégrappées à la décharge bioactive exploitée par D._____ SA à E._____, la décision attaquée précise que, s'agissant de déchets spéciaux, seule l'incinération par l'entreprise H._____ à I._____ ou par la J._____ à K._____ pouvait éventuellement également entrer en considération: or, selon l'autorité intimée, H._____ ne prend en charge des terres polluées aux hydrocarbures que si elles sont exemptes de matériaux organiques et la J._____ n'accepte pas des quantités aussi importantes. Le tribunal n'a pas de raison de mettre en doute ces explications; au surplus, la recourante n'a pas démontré qu'une solution moins onéreuse aurait pu être mise en oeuvre, tout en respectant les exigences légales et réglementaires relatives à l'élimination de ce type de déchets. c) La recourante doit en revanche être suivie lorsqu'elle soutient que les frais de rappel par 15 fr. n'auraient pas dû être mis à sa charge faute de décision définitive et exécutoire: le recours doit par conséquent être admis très partiellement sur ce point, en vérité très secondaire. 6. Les considérants qui précèdent conduisent à une admission très partielle du recours. Succombant sur l'essentiel, la recourante supportera un émolument de justice, fixé à 2'500 francs.

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