

VD_OMNI AC.2013.0166 vom 5. März 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-03-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0166

FR: VD_OMNI AC.2013.0166 du 5 mars 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0166 del 5 marzo 2014

Regeste

DAHLGREN/Direction générale de l'environnement (DGE) | Recours contre les frais d'intervention suite à une pollution chimique. Le recourant admet avoir versé environ 5 litres d'hypochlorite de sodium concentrée à raison de 13 à 14% dans un bidon de 25 litres d'acide sulfurique dont la concentration était de 38%. Il conteste en revanche l'ampleur des mesures prises et le fait de devoir payer les frais d'intervention. S'il ne fait aucun doute que, sur le principe, le recourant doit contribuer au paiement des frais d'intervention, ceux mis à sa charge sont disproportionnés au vu des mesures qui devaient être prises. Recours admis partiellement.

Erwägungen

E. 1

Le recourant conteste le fait que les frais d'intervention soient mis à sa charge, considérant les moyens mis en oeuvre comme totalement disproportionnés. a) En se fondant sur la clause générale de police, l'Etat est habilité à intervenir par des mesures urgentes afin de prévenir ou de remédier à des atteintes graves, directes et imminentes dont peuvent faire l'objet les biens publics ou privés. Cette intervention peut avoir lieu en dehors de toute décision préalable et sans la nécessité d'une base légale. En revanche, l'Etat ne peut en principe reporter les frais de cette intervention sur les personnes qui en sont responsables sans une base légale expresse (arrêts AC.2012.0251 du 16 mai 2013 consid. 3a; AC.2012.0149 du 26 février 2013, consid. 3a; AC.2012.0059 du 10 septembre 2012, consid. 2a, et les références citées; Elisabeth Bétrix, Les coûts d'intervention, difficultés de mise en oeuvre, Droit de l'environnement dans la pratique [DEP] 1995, p. 370 ss). b) Les art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) 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. L'art. 54 LEaux prévoit 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. De manière très similaire, l'art. 59 LPE précise 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. Sur le plan cantonal, la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RSV 814.31) reprend les mêmes principes en prescrivant à son art. 9 al. 2 que les frais d'intervention, d'assainissement et des autres mesures, ainsi que les frais liés à la prévention d'un danger de pollution font l'objet d'un recouvrement auprès de ceux qui en sont la cause. Selon l'art. 9 al. 3 LPEP, 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. Selon 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 (RDCH; RSV 814.31.4), adopté par le Conseil d'Etat sur la base notamment des art. 7, 8 et 9 LPEP, les centres de renfort préviennent et combattent, notamment, les cas de pollution par les produits chimiques (art. 1). Ce règlement prévoit à son art. 12 que le Département de la sécurité et de l'environnement – dont dépend l'autorité intimée – 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. L'art. 13 RDCH prévoit le tarif des frais des opérations de prévention et d'intervention pour les sinistres impliquant des matières dangereuses. c) Les art. 54 LEaux et 59 LPE 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, dont sont directement inspirés les art. 59 LPE et 54 LEaux précités (ATF 122 II 26 consid. 3 p. 29), le Tribunal fédéral a désigné les personnes qui sont la cause des mesures de sécurité et qui doivent en supporter les conséquences financières en recourant aux notions de perturbateur par comportement et de perturbateur par situation (cf. aussi ATF 118 Ib 407 consid. 4c p. 414 s.). Les frais peuvent être mis à la charge tant du perturbateur par situation que du perturbateur par comportement (ATF du 14 décembre 2006 in RDAF 2007 I p. 307 consid. 5.3 p. 314; ATF 131 II 743 consid. 3.1 p. 746 ; 121 II 378 consid. 17a/bb p. 413; TF 1A.366/1999 du 27 septembre 1999 consid. 2b publié in ZBl 102/2001 p. 547; 1A.214/1999 du 3 mai 2000 consid. 2a publié in ZBl 102/2001 p. 536). 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 (cf. ATF 127 I 60 consid. 5c p. 71 ; 122 II 65 consid. 6a p. 70 ; 118 Ib 407 consid. 4c p. 414 ; 114 Ib 44 consid. 2c/aa p. 50 et consid. 2c/bb p. 51 ; 107 Ia 19 consid. 2a p. 23). Il ne suffit cependant pas, pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité ou d'assainissement, que sa situation ou son comportement soit 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 (arrêt 1A.366/1999 du 27 septembre 1999 consid. 2c publié in ZBl 102/2001 p. 547). 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 (ATF 119 Ib 492 consid. 4b/dd p. 503 ; 118 Ib 407 consid. 4c p. 415 et les références citées). 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 (Elisabeth Bétrix, Les coûts d'intervention, difficultés de mise en oeuvre, DEP 1995 p. 385/386; Pierre Tschannen/Martin Frick, La notion de personne à l'origine de l'assainissement selon l'art. 32d LPE, avis de droit à l'intention de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, septembre 2002, p. 7/8 et les références citées). d) Si, pour prévenir ou réparer un dommage aux eaux ou à l'environnement, l'urgence présidant à la prise de décision

d'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 consid. 6 p. 211). La désignation du ou des perturbateurs n'implique donc pas nécessairement que les frais pourront leur être imputés. Bétrix (op. cit., p. 380 et 385) en déduit que l'autorité supporte ainsi le risque financier lié à l'amplitude de son intervention et devra cas échéant garder à sa charge la part des frais qui s'avérerait manifestement disproportionnée, quand bien même la mesure qui est à l'origine de ces frais lui est apparue comme adéquate au moment de l'intervention. Le Tribunal fédéral a pour sa part relevé que l'obligation de prendre en charge les frais d'exécution par substitution ne s'étend qu'à ceux nécessités par la bonne exécution de la mesure de rétablissement des lieux, dans le cadre des prix usuels, et que l'autorité jouit dans ce cadre d'un important pouvoir d'appréciation, seules les dépenses manifestement inutiles devant être retranchées (ATF 102 Ib 203 consid.

E. 6

p. 211; 1A.248/2002 du 17 mars 2003 consid. 2.2). Les frais ne doivent toutefois pas être déterminés de manière trop restrictive (ATF 122 II 26 consid. 4c p. 32; 1A.250/2005 du 14 décembre 2006 consid. 6.1). e) En conclusion, la procédure de recouvrement des frais, qui, par définition, ne peut être engagée qu'une fois la situation redevenue normale sur le plan de la protection des eaux et de l'environnement, impose avant tout à l'autorité d'établir les faits avec une précision telle qu'elle lui permette de déterminer le ou les perturbateurs, de rendre compte de l'amplitude des mesures prises puis de justifier du caractère adéquat de celles-ci, pour ne mettre finalement à la charge de ceux dont la responsabilité administrative se sera trouvée engagée que les frais qui se sont avérés nécessaires pour atteindre le but légitime poursuivi (AC.2012.0251 du 16 mai 2013 consid. 3b; AC.2012.0149 du 26 février 2013 consid. 3 e ; AC.2012.0059 du 10 septembre 2012 consid. 2d). f) Le principe de proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.) se compose traditionnellement des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés -, et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175/176; 136 I 87 consid. 3.2 p. 91/92; 133 I 77 consid. 4.1 p. 81, et la référence citée). 2. a) En l'espèce, le recourant admet avoir versé environ 5 litres d'hypochlorite de sodium concentrée à raison de 13 à 14% dans un bidon de 25 litres d'acide sulfurique dont la concentration était de 38%. Il conteste en revanche l'ampleur des mesures prises et le fait de devoir payer les frais d'intervention. Il relève tout d'abord que personne n'a été intoxiqué. Il reconnaît certes avoir lui-même ressenti une irritation au niveau du nez, mais indique s'être rétabli sans avoir dû consulter de médecin après avoir fait des inhalations avec de l'eau bouillante, sur conseil du collaborateur que son épouse avait contacté au numéro d'urgence relatif aux intoxications. Il explique également avoir appelé les pompiers uniquement pour savoir ce qu'il convenait de faire du bidon dans lequel le mélange avait eu lieu. Il fait également valoir qu'il n'y a pas eu de fortes émanations de gaz et que l'incident a eu lieu dans son pool-house, qui pouvait être facilement ventilé et se trouvait à l'écart de sa maison et de celles des voisins. Il relève que la majorité des pompiers sont restés inactifs et que leurs véhicules ainsi que l'ambulance n'ont pas été utilisés. Il considère que les ressources engagées pendant trois heures étaient totalement disproportionnées. b) Selon les explications de l'autorité intimée, que le Tribunal

de céans ne voit pas de raisons de remettre en cause, l'alarme émise le 15 juillet 2012 indiquait un cas chimique 2 (sur 3), soit un cas chimique avéré et non pas une simple suspicion de cas chimique (cas 1). La DGE indique que le mélange en cause provoque une réaction chimique rapide et soudaine et que cette forme de réaction est connue dans le domaine du traitement des eaux. Elle précise que chaque année un certain nombre d'accidents du type de celui en cause se produisent et que les conséquences peuvent en être particulièrement sérieuses. En effet, lors du mélange tel que celui effectué par le recourant, un gaz, soit du chlore, se dégage en grande quantité, gaz qui est classifié comme toxique. L'autorité intimée explique que ce gaz est très irritant pour les yeux, les voies respiratoires et la peau et qu'il peut également provoquer des effets secondaires retardés tels que des oedèmes pulmonaires sérieux, voire même s'avérer mortel. Il ressort également des documents figurant dans le dossier de la DGE que le chlore est très toxique pour les organismes aquatiques et qu'il convient d'éviter que cette substance ne soit rejetée dans l'environnement. Le seuil de concentration au-delà duquel il faut prendre des précautions très strictes est de 10 ppm; 10 ppm représente une concentration de 29 mg de chlore par m³ d'air; l'extrait de Javel couramment vendu pour la désinfection des piscines est concentré à raison de 13 à 14% de chlore, ce qui veut dire qu'un litre (5 litres ont été transvasés du bidon) d'extrait de Javel va dégager 130 g de chlore, ce qui correspond à une concentration de 10 ppm pour un volume de 4'480 m³, soit un cube de 16 m d'arrête (en chiffres arrondis à la baisse). Au vu de ces éléments, il se justifiait qu'un train de départ standard de pompiers pour un cas chimique 2, tel celui en cause, soit mobilisé, que la gendarmerie intervienne et qu'une ambulance se rende sur place. Il y avait en effet lieu de sécuriser la situation et d'apporter l'aide nécessaire aux personnes impliquées. Il convenait également que les intervenants soient correctement protégés et disposent du matériel adéquat pour ce type d'intervention. Il découle des explications du chimiste engagé dans l'opération que les mesures de concentration de chlore faites dans le local vers 17h étaient relativement élevées, soit de 5 à 10 ppm. Or, ainsi que le précise le chimiste, la valeur moyenne d'exposition pour les travailleurs (VME) est de 0,5 ppm et la valeur immédiatement dangereuse pour la vie ou la santé est de 10 ppm. Si une personne s'était trouvée dans le petit local en cause, elle aurait pu être gravement blessée, voire mourir. Les mesures de concentration en chlore, qui démontraient que le risque était sérieux pour le recourant et sa famille de même que pour les alentours, justifiaient ainsi le port de tenues lourdes pour une première intervention. Les opérations en cause nécessitaient également l'utilisation d'un détecteur multi-gaz, d'un toximètre, de deux appareils respiratoires et d'un ventilateur thermique. L'intervention d'un chimiste apparaissait enfin indispensable dès le moment où il s'agissait d'une alerte chimique, de niveau 2 de surcroît. Si la réaction était probablement quasiment terminée, selon le chimiste, à l'arrivée des personnes engagées, ces dernières, au vu des risques encourus par le recourant et sa famille ainsi que pour l'environnement, ont dû procéder à un certain nombre d'opérations. Celles-ci ont consisté à équiper deux hommes de tenues lourdes, suite au téléphone avec le chimiste de piquet, afin d'effectuer une reconnaissance et des mesures dans le local; en ressortir; faire un rapport au chef d'intervention des sapeurs-pompiers qui, avec l'aide du chimiste engagé, a décidé de ce qu'il convenait de faire; à sortir le bidon de 25 litres dans lequel le mélange avait été fait; à ventiler mécaniquement le local, opération d'autant plus nécessaire que le chlore est un gaz lourd et qu'il fallait le faire sortir du fond du pool-house, et à contrôler au toximètre le pool-house; à mettre le bidon dans un fût jaune chimique et à entreposer celui-ci à la fourrière du centre de police de Bursins pour stabilisation; à faire une mesure vers 22h afin

de vérifier qu'il n'y avait pas de fuite. Le lendemain, le fût a encore été pris en charge par CRIDEC et récupéré. La présence de quinze pompiers pendant trois heures paraît néanmoins, au vu de ces différentes mesures, difficile à justifier. Ainsi que l'ont expliqué les représentants de la DGE en audience, le temps de déplacement des pompiers, en l'occurrence de trente minutes par trajet pour l'aller et le retour, soit une heure au total, est compris dans la durée de l'intervention. Dès lors que la venue d'un train de départ standard de pompiers pour un cas chimique 2 était en l'occurrence justifiée, le temps de déplacement, d'une heure, de quinze pompiers l'est également. Il a ensuite fallu équiper deux pompiers de tenues lourdes, ce qui, selon le chimiste qui est intervenu, prend une vingtaine de minutes, temps également nécessaire pour enlever un tel équipement. L'on peut par ailleurs estimer à une quarantaine de minutes le temps pris par les deux pompiers équipés pour procéder à une reconnaissance dans le local en cause, y faire une mesure, ressortir et faire un rapport au chef d'intervention des pompiers. Celui-ci, avec l'aide du chimiste engagé, a alors décidé de la suite des opérations. Si l'on comprend que la présence des quinze pompiers était nécessaire, pour faire face à toute situation, jusqu'au moment où les deux pompiers qui se sont rendus dans le pool-house pour y procéder à une reconnaissance et des mesures ont fait leur rapport au chef d'intervention, tel n'est plus le cas ensuite. Au vu de la situation et des opérations qu'il convenait de faire ensuite, soit sortir le bidon de 25 litres dans lequel le mélange avait été fait, ventiler mécaniquement le local, puis le contrôler au toximètre, mettre le bidon dans un fût jaune chimique, entreposer celui-ci à la fourrière du centre de police de Bursins pour stabilisation et, pour les deux pompiers concernés, enlever leur tenue lourde, la présence de dix pompiers, sur les quinze engagés, n'était alors plus nécessaire. Il n'y a en particulier pas eu besoin de décontaminer les vêtements des deux pompiers qui se sont rendus dans le local en cause, ce qui, selon le chimiste présent sur les lieux et entendu en audience, aurait pu nécessiter la présence de quinze pompiers. En conséquence, dans la mesure où l'intervention a débuté à 16h50, heure de départ des quinze pompiers de leur caserne, ceux-ci sont arrivés sur place à 17h20. L'équipement de tenues lourdes par deux pompiers, puis la reconnaissance à l'intérieur du pool-house, la prise de mesures et le rapport au chef d'intervention a ensuite pris une heure environ. Il était alors 18h20. C'est à ce moment-là que dix pompiers auraient dû être désengagés, procédure à laquelle un chef d'intervention peut procéder, ce qui n'a en l'occurrence pas été fait. Dans la mesure où le retour en caserne de ces dix pompiers aurait pris une demi-heure, leur intervention aurait dû prendre fin à 18h50. La présence de dix pompiers pendant une heure était ainsi disproportionnée. Ce sont dix heures d'intervention, à 80 fr. l'heure selon la facture de la Commune de Nyon du 4 septembre 2012, soit 800 fr., qui ont été facturés en trop au recourant. c) Il s'ensuit que les coûts de l'intervention qui doivent être mis à la charge du recourant, tant perturbateur par comportement que par situation, se montent à 6'082 fr. 95, et non pas à 6'882 fr. 95. Le grief du recourant sur ce point est dès lors partiellement fondé. 3. Le recours doit ainsi être admis partiellement et la décision attaquée réformée en ce sens que le recourant est redevable à la DGE du montant de 6'082 fr. 95. Des frais réduits sont mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).