

VD_OMNI GE.2007.0120 vom 22. Februar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-02-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0120

FR: VD_OMNI GE.2007.0120 du 22 février 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0120 del 22 febbraio 2008

Regeste

X. _____/Service des forêts, de la faune et de la nature | La procédure de recouvrement des frais impose 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. Une partie des opérations effectuées en l'espèce par le garde-pêche sortent du cadre fixé par les art. 54 LEaux et 59 LPE.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

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 (Elisabeth Bétrix, Les coûts d'intervention, difficultés de mise en oeuvre, Droit de l'environnement dans la pratique [DEP] 1995, p. 370 ss). b) A l'appui de la décision attaquée, l'autorité intimée invoque l'art. 54 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) et l'art. 59 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), ainsi que l'art. 1 ch. 18 et l'art. 13 du règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm; RS 172.55.1) et l'art. 1 ch. 1.1 du règlement du 23 mars 1995 fixant les frais dus pour certaines interventions de la Police cantonale (RE-Pol; RSV 133.12.1). aa) 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: "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. 9 al. 2 et 3 de la loi cantonale du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RSV 814.31) prévoit pour sa part 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. 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". bb) L'art. 1 ch. 18 du RE-Adm prévoit que le Département de la sécurité et de l'environnement perçoit des émoluments de Fr. 120.- par heure et fraction d'heure en cas de déplacements pour visions locales, inspections et contrôles. L'art. 13 RE-Adm dispose que, outre les émoluments ci-dessus, les différents frais spéciaux, notamment de recherche, d'étude, d'instruction, d'expertise, d'inspection locale ainsi que les débours, tels que frais de timbre et de port, peuvent être mis à la charge des intéressés. Quant à l'art. 1 ch. 1.1 RE-Pol, il dispose que le tarif horaire de base applicable à toutes les interventions et prestations des agents de la police cantonale (auxquels sont assimilés les garde-pêches permanents) va de 45 fr. à 120 fr. Ces deux règlements se basent sur la loi du 18 décembre 1934 chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses Départements (LEMO; RSV 172.55), qui prévoit à son art. 1^{er} que le Conseil d'Etat est compétent pour fixer de tels émoluments. Par arrêt du 18 janvier 2008 en la cause GE.2007.0155, consid. 3d, le tribunal a considéré, aussi bien en procédant à une interprétation historique qu'en adoptant une approche téléologique, que la LEMO ne constituait pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels de la Police cantonale. De la même manière, il faut considérer dans le cas d'espèce que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels du Service des forêts, de la faune et de la nature. L'art. 1 ch. 18 RE-Adm, l'art. 13 RE-Adm et l'art. 1 ch. 1.1 RE-Pol ne peuvent dès lors pas entrer en considération à titre de base légale dans le cas d'espèce. Il s'agira dès lors d'examiner les mesures prises par l'autorité intimée à la seule lumière des art. 54 LEaux et 59 LPE.

E. 3

a) 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.

E. 3.1

p. 746 ; 121 II 378 consid. 17a/bb p. 413; arrêt 1A.366/1999 du 27 septembre 1999 consid. 2b publié in ZBI 102/2001 p. 547; arrêt 1A.214/1999 du 3 mai 2000 consid. 2a publié in ZBI 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). b) 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 (ATF 118 Ib 407; Bétrix, op. cit., p. 375 ad ch. 3.1 in fine) - 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. Tel n'est pas l'avis de Hans Rudolf Trüb (Kommentar zum Umweltschutzgesetz, mars 1998, n° 39 ad art. 59), qui estime que cette interprétation ne trouve aucune assise dans la loi et qui cite l'ATF 122 II 26 consid. 4b et 4c p. 32, selon lequel la notion de "frais utiles" ne doit pas être interprétée trop restrictivement (et qui relativise l'opinion soutenue par Bétrix). Dans l'ATF du 14 décembre 2006, publié in RDAF 2007 I p. 307 consid. 6.1 p. 318, le Tribunal fédéral a confirmé que, même si seuls les frais nécessaires à un assainissement sont susceptibles d'être recouverts, ceux-ci ne doivent pas être déterminés de manière trop restrictive. c) 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.

E. 4

En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant est responsable du déversement des poissons morts dans les cours d'eaux et ainsi de la contamination ayant entraîné l'intervention de l'autorité intimée. Cela étant précisé, il y a lieu de se demander si l'autorité intimée a agi dans le respect des articles 54 LEaux et 59 LPE en déterminant comme elle l'a

fait dans la décision attaquée les frais à la charge du recourant. De l'avis du tribunal, les diverses mesures figurant au dossier, exécutées jusqu'au – et y compris – le 20 décembre 2006, étaient nécessaires pour déterminer l'origine et l'étendue du dommage, ainsi que pour nettoyer les cours d'eaux dans lesquels s'était déversé le poisson. Comme l'a relevé l'autorité intimée en cours d'audience, le défaut d'information de la part des responsables de la pisciculture a rendu nécessaires, d'une part, d'importantes recherches sur un très vaste périmètre et, d'autre part, en parallèle, de multiples entretiens téléphoniques avec le recourant et son père. En outre, les mauvaises conditions hydrologiques (fort débit du cours d'eau) du 10 décembre 2006 ont contraint le garde-pêche à reporter au lendemain ses recherches et le ramassage du poisson, ce qui explique qu'il soit venu plusieurs fois sur le site. Cet état de fait est attesté par l'Annuaire hydrologique de la Suisse publié par l'Office fédéral de l'environnement relatif à la Promenthouse, qui fait état d'un débit de 3.85 m³ (le plus important débit du mois) pour le 9 décembre et de 3.02 m³ pour le 10 décembre, débit clairement supérieur au débit normal. L'argument du recourant, selon lequel il n'y aurait eu que peu de précipitations le 9 décembre 2006, n'est pas déterminant étant donné qu'il y a un décalage de 1 à 2 jours entre le moment où tombent les précipitations et le moment où le débit des cours d'eau augmente. Or le document produit par le recourant atteste justement de très fortes précipitations en date du 8 décembre 2006. En résumé, le défaut d'information de la part des responsables et les mauvaises conditions météorologiques des jours concernés amènent le tribunal à considérer que les mesures prises par le garde-pêche jusqu'au, et y compris le 20 décembre 2006, étaient nécessaires pour établir un constat du dommage, pour éviter d'ultérieures atteintes aux eaux et pour rétablir une situation saine. Ces divers actes sont couverts par les art. 54 LEaux et 59 LPE et il se justifiait dès lors mettre à charge du recourant les frais y relatifs (9.5 heures x 80 fr. = 760 fr. [calcul hors TVA]). Il apparaît par contre que les opérations effectuées par le garde-pêche en date du 9 et du 30 janvier 2007 sortent du cadre fixé par les art. 54 LEaux et 59 LPE. Le tribunal ne voit pas en quoi l'entretien du 9 janvier 2007 avec B.X. _____ était nécessaire, vu que le garde-pêche avait déjà eu un long entretien avec celui-ci en date du 20 décembre 2006. Lors de l'audience, le garde-pêche a indiqué que la répétition des entretiens téléphoniques était notamment due au fait que B.X. _____ ne voulait pas que son fils soit dénoncé. Le tribunal ne nie pas l'importance de la question; il relève toutefois qu'elle se rapporte avant tout à l'action pénale et qu'elle ne tombe pas sous le coup des art. 54 LEaux et 59 LPE. Par ailleurs, la fiche "Suivi d'activité" relative au 9 janvier 2007 figurant au dossier mentionne pour ledit jour uniquement une intervention de 2 heures pour des écoulements d'eaux usées aux Cordex dû à un collecteur de l'APEC qui s'était mis en charge; le rapport avec la présente cause (en particulier l'entretien téléphonique de 1 heure mentionné dans le rapport) n'est pas évident. Quant à la réunion du 30 janvier 2007, l'autorité n'a pas documenté sa nécessité. Dite séance réunissait des personnes qui n'étaient pas directement impliquées dans l'incident et semble plutôt avoir été destinée à prendre des mesures préventives pour le futur. Enfin, l'établissement du rapport n'avait pour sa part plus pour but de prévenir ou de réparer le dommage. Il s'inscrivait dans la phase ultérieure de l'action pénale et de la dénonciation au préfet. Certes, l'art. 54 LEaux évoque les mesures nécessaires pour "établir un constat"; il faut toutefois entendre par là les mesures concrètes permettant de déterminer l'atteinte aux eaux et à l'environnement (cf. par rapport à l'art. 59 LPE, Trüeb, op. cit, n° 38, mentionnant par exemple les analyses), et non pas des mesures ultérieures n'ayant plus de lien direct avec la prévention ou la réparation du dommage. Ces divers actes ne sont ainsi pas couverts par les art. 54 LEaux et 59 LPE et il ne se justifie pas de mettre à la charge du recourant les frais

y relatifs (7.5 heures x 80 fr. = 600 fr. [calcul hors TVA]).

E. 5

Il résulte des considérants que les frais d'intervention pouvant être mis à charge du recourant se montent à 760 fr. (plus TVA): Le recourant n'obtient pas entièrement gain de cause: le recours doit par conséquent être considéré comme partiellement admis, l'émolument de 1'000 fr. étant réduit à 500 fr.

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