

VS_GERICHTE A1 15 107 vom 30. März 2016

VS Kantonsgericht, 2016-03-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 15 107](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_15_107)

FR: VS_GERICHTE A1 15 107 du 30 mars 2016

IT: VS_GERICHTE A1 15 107 del 30 marzo 2016

Regeste

Par arrêt du 30 mars 2016 (1C_130/2016), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X_____ contre ce jugement. A1 15 107 ARRÊT DU 12 FÉVRIER 2016 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause X_____ SA, recourante, représentée par Maître M_____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée (sites contaminés ; ordre de procéder aux travaux d'investigation de détail) recours de droit administratif contre la décision du 22 avril 2015

Erwägungen

E. 2

L'autorité peut obliger des tiers à procéder à l'investigation préalable, à exécuter les mesures de surveillance ou à effectuer l'investigation de détail lorsqu'il y a lieu de penser que leur comportement est à l'origine de la pollution du site.

E. 2.1

L'affaire concerne un ordre de procéder à une investigation de détail au sens de l'OSites, dans le cadre de l'assainissement envisagé du site C_____. La recourante conteste avoir l'obligation légale de procéder à cette investigation et soutient que cette charge doit revenir au détenteur du site pollué, soit C_____ SA.

- 8 -

E. 2.2

L'article 32c alinéa 1 LPE prescrit aux cantons de veiller 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 incommodantes ou qu'ils risquent de l'être un jour. Cette disposition habilite aussi le Conseil fédéral à édicter des prescriptions à ce sujet, ce que celui-ci a fait en adoptant l'OSites, dont les dispositions règlent 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 qu'une investigation de détail soit effectuée dans un délai approprié ; celle-ci 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) est réglée à l'article 20 OSites, qui a la teneur suivante : 1 Les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué.

E. 2.3

L'article 20 alinéa 1 OSites postule qu'il appartient en règle générale au détenteur du site d'exécuter les investigations préalables et de détail, ainsi que les mesures de surveillance et d'assainissement du site pollué. Le rétablissement de l'état conforme des biens de police touchés ou menacés par les atteintes lui incombe en effet puisqu'il répond en premier lieu de l'état de sa propriété et doit veiller à ce qu'elle soit conforme à la réglementation environnementale (Romy, in Commentaire LPE, n° 57 ad art. 32c) ;il est ainsi normalement le mieux à même de prendre les mesures requises. Il est constant que la recourante n'est pas détentrice du site pollué, au sens de l'article 20 alinéa 1 OSites. Elle n'a, en effet, aucun pouvoir de droit ou de fait sur le site C_____ (sur la notion de détenteur, v. Romy, loc. cit., n° 58 ad art. 32c).

- 9 - Par exception à ce qui vient d'être dit, l'article 20 alinéa 2 OSites permet à l'autorité d'obliger des tiers à procéder notamment à l'investigation de détail lorsqu'il y a lieu de penser que leur comportement est à l'origine de la pollution du site. La portée de cette disposition et le pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution ont été précisés par la jurisprudence. Celle-ci a posé qu'une obligation imposée sur la base de l'article 20 alinéa 2 OSites devait rester exceptionnelle, l'autorité n'ayant pas à faire intervenir systématiquement, à ce stade, les tiers dont le comportement serait à l'origine de la pollution du site. Elle dispose à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation, mais elle doit tenir compte de la nécessité d'effectuer aussi rapidement que possible les investigations. Néanmoins, lorsqu'un tiers est clairement à l'origine de la pollution, l'autorité devrait exiger qu'il procède aux investigations nécessaires. Elle ferait un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation et violerait, partant, l'article 20 OSites si elle renonçait à obliger un tiers alors qu'il apparaît d'emblée clairement que celui-ci devra supporter les frais d'assainissement parce qu'il est le principal responsable de la pollution du site (arrêt du Tribunal fédéral 1A.204/2003 du 2 juin 2004 consid. 2.2 in fine). Cet arrêt confirme une jurisprudence antérieure, selon laquelle lorsque la situation des perturbateurs par comportement est d'ores et déjà claire au moment où les investigations doivent être menées, et que le constat s'impose que le perturbateur par comportement principal devra supporter les coûts des mesures, alors l'autorité n'a plus de pouvoir d'appréciation et elle doit désigner ce perturbateur par comportement comme responsable des mesures à prendre (arrêt du Tribunal fédéral 1A.214/1999 du

E. 2.4

In casu, le raisonnement du SPE qui impose à X_____ AG de procéder aux investigations de détail échappe en soi à la critique, du moment que l'autorité considère la recourante comme étant clairement la perturbatrice par comportement principalement à l'origine de la pollution identifiée sur le site C_____. En effet, conformément à la jurisprudence qui vient d'être citée, il y a lieu, dans cette situation, d'appliquer le régime exceptionnel ciblant le tiers perturbateur par comportement (art. 20 al. 2 OSites) et non la règle de principe qui vise le détenteur du site pollué (art. 20 al. 1 OSites). C'est, partant, à tort, que la recourante voudrait exclure par principe toute obligation légale pour elle-même de procéder aux investigations de détail, du moment qu'elle n'a pas de pouvoir de droit ou de fait sur le site C_____. Il reste à déterminer si c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a confirmé la décision du SPE en ce qu'elle considère la recourante comme principale perturbatrice par comportement.

E. 3

mai 2000 consid. 2h ; v. aussi ATF 130 II 321 consid. 2.2 et arrêt VB.2014.00113 du Tribunal administratif du canton de Zurich du 21 août 2014 consid. 3.5, publié in URP/DEP 2/2015 p. 137 ss ; Romy, loc. cit., nos 66 ss ad art. 32c).

E. 3.1

Selon l'article 32d alinéa 2 LPE, assume en premier lieu les frais celui qui a rendu les mesures nécessaires par son comportement. Le perturbateur par comportement se définit comme « la personne physique ou morale qui, par ses propres actes ou omissions, ou ceux des personnes qui sont sous sa responsabilité, cause directement un danger ou une perturbation contraire au droit ». Le comportement reproché doit se trouver dans un rapport de causalité naturelle avec la pollution. Une omission n'entraîne une responsabilité que si elle viole une obligation juridique d'agir (cf. p. ex. ACDP A1 12 78 du 25 janvier 2013 consid. 6.1.1 et les réf. cit.). Le comportement du perturbateur ou son omission doit en outre être en relation de causalité immédiate avec la menace ou l'atteinte. Ainsi, selon la jurisprudence, il ne suffit 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 plus, 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. La preuve du lien de causalité immédiate entre l'acte ou l'omission reprochée et la survenance du dommage peut être difficile à établir. Elle s'apprécie selon l'ensemble des circonstances. Il convient d'appliquer la règle dite du « degré de vraisemblance prépondérant ». Si le juge ne peut pas se fonder sur une simple possibilité, il est libre de considérer comme prouvée une cause correspondant à une probabilité convaincante, ce qui n'est pas le cas si d'autres circonstances apparaissent prépondérantes ou font sérieusement douter du caractère déterminant de la cause invoquée. D'éventuels événements naturels, cas de force majeure ou autres hasards ayant joué un rôle dans la survenance de la pollution, peuvent, le cas échéant, réduire la responsabilité du perturbateur par comportement dans la survenance du résultat dommageable. La responsabilité du perturbateur est indépendante d'une faute ou d'une omission coupable. Le fait que le perturbateur n'ait pas eu conscience de l'existence du danger au vu de l'état des connaissances de l'époque n'est pas non plus un élément déterminant (Romy, loc. cit., nos 21 ss ad art. 32d et les réf. cit. ; Tschannen / Frick, La notion de personne à l'origine de l'assainissement selon l'article 32d LPE – Avis de droit à l'attention de l'OFEV, Berne 2002, p. 7 ss).

E. 3.2

Il est admis que le producteur des déchets peut revêtir la qualité de perturbateur par comportement. Pareille responsabilité devra notamment être reconnue lorsque les déchets produits présentent une dangerosité qualifiée qui devient actuelle plus tard, au moment de leur stockage définitif. Il s'ensuit que l'exigence de l'immédiateté devra en

- 11 - tous les cas être considérée comme remplie lorsque la production des déchets représente une part importante de la cause du danger ou de la gêne émanant par la suite du lieu d'entreposage. Tel sera à l'évidence le cas lorsque le producteur des déchets devait s'attendre à ce qu'un stockage définitif sans danger des déchets qu'il produisait ne pourrait pas être garanti, en raison du danger particulier qu'ils représentent. Afin de pouvoir admettre que la limite du danger a été dépassée, il suffit que la production des déchets ait

objectivement créé un risque qui s'est ensuite concrétisé, contribuant ainsi de manière prépondérante à la création du danger ou de la gêne résultant du site contaminé. En passant, il convient de souligner que l'attribution de responsabilité ne peut être remise en question par le fait que d'autres actes, attribués à d'autres personnes, s'intercalent entre la production des déchets et leur stockage définitif. Lorsque différents agissements se sont succédé chronologiquement pour provoquer le danger, ce n'est pas nécessairement le dernier agissement dans le temps (c'est-à-dire celui de l'exploitant de la décharge) qui a seul dépassé le seuil du danger. Il découle de ce qui précède que la question de la responsabilité du producteur des déchets dépend principalement de la nature des déchets produits. C'est uniquement lorsque les déchets produits présentent une dangerosité particulière que le fait de produire des déchets peut déjà dépasser le seuil du danger. Il n'est certes pas possible de définir de manière générale quels déchets présentent une tendance particulière au danger. Mais on pourra utilement recourir à la catégorie des déchets spéciaux. On peut en effet partir du principe que les déchets qui seraient classés dans la catégorie des déchets spéciaux selon la classification aujourd'hui en vigueur satisfont normalement au critère de la dangerosité particulière. Mais cela ne signifie pas que la production de tels déchets soit toujours liée à un risque qui se réalisera au moment du stockage définitif, soit sous la forme d'un danger, soit sous celle d'une gêne. Ce qui importe, c'est de déterminer dans chaque cas particulier si les déchets considérés comme particulièrement dangereux ont effectivement contribué au danger ou à la gêne qui émane du site contaminé et si, par conséquent, le producteur des déchets doit être considéré comme la personne à l'origine de l'assainissement au sens de l'article 32d LPE (Tschannen / Frick, op. cit., p. 12 s. et les réf. cit.).

E. 3.3

En l'occurrence, la nature des déchets produits par K_____, issus de l'industrie de l'aluminium, permet de les considérer comme particulièrement dangereux ; ainsi que l'a constaté le SPE, il s'agit de déchets spéciaux au sens de la nomenclature actuelle (cf. réponse du 2 juillet 2015 p. 3). Ce sont eux qui sont à l'origine effective de la pollution constatée. Sur ce point, les constatations préalables

- 12 - qui ressortent du rapport D_____ ne sont infirmées par aucune pièce au dossier. La recourante indique, certes, contester formellement la teneur de ce rapport qui, selon elle, n'est pas suffisamment fouillé pour conclure à la nécessité d'un assainissement du site C_____. Elle ne se fonde toutefois sur aucun élément concret et décisif pour étayer son point de vue. Il convient de souligner, au surplus, que le rapport D_____ s'inscrit dans le cadre de la phase d'investigation préalable (art. 7 OSites) et que ce sont les investigations de détail litigieuses, nécessaires pour apprécier les buts et l'urgence de l'assainissement (art. 14 al. 1 OSites), qui permettront de déterminer dans quelle mesure et sous quelle forme l'assainissement du site devra être réalisé. D'ailleurs, l'autorité peut réexaminer la nécessité d'assainir le site une fois connus les résultats de l'investigation de détail (art. 14 al. 2 OSites). Il en découle que la qualité de perturbatrice par comportement de K_____, en tant que productrice des déchets nocifs en cause, doit être reconnue, ainsi que l'ont retenu à juste titre les autorités précédentes. La Cour ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que le rapport de causalité a été interrompu dès le moment où elle a confié les déchets d'aluminium aux transporteurs privés qu'elle rémunérait. En effet, comme déjà dit, l'attribution de responsabilité ne peut être remise en question par le fait que d'autres actes, attribués à d'autres personnes, s'intercalent entre la production des déchets et leur stockage

définitif. Certes, la Cour ne nie pas que, par leur comportement, les transporteurs privés ont eux aussi participé à la survenance du danger de pollution qui s'est concrétisé. Mais elle ne peut pas retenir que la simple remise des déchets par K_____ contre rémunération, dans les circonstances qui ressortent des pièces au dossier, suffit à briser la relation de cause à effet entre la production desdits déchets et le dommage survenu. Bien au contraire. Cette société remettait ses déchets à des particuliers (et non à des exploitants de décharge professionnels et autorisés), qui n'étaient pas au fait de leur degré de dangerosité ni, a fortiori, de la manière dont il convenait de les traiter ou de les stocker afin de prévenir tout risque de pollution. Le dépôt des scories d'aluminium non loin du site de B_____, aux fins de remblayer des parcelles sises à proximité du Rhône, était notoire et K_____, qui connaissait la nocivité des déchets qu'elle confiait aux transporteurs privés, procédait donc en acceptant la survenance d'un risque de pollution. En cela, son comportement est en relation de causalité immédiate avec le danger qui s'est concrétisé sur le site C_____, d'où suit que la recourante revêt manifestement la qualité de perturbatrice par comportement.

- 13 - Ces éléments permettent également de considérer, comme l'ont fait les autorités précédentes, que le comportement de K_____ a tenu un rôle principal dans la survenance du danger. Il n'apparaît pas que le comportement d'autres acteurs (transporteurs privés et/ou propriétaires successifs du site) ait eu une part au moins aussi importante dans ce contexte, notamment compte tenu du fait que ceux-ci n'avaient aucune connaissance particulière du degré de dangerosité des déchets en question et de la manière dont ceux-ci devaient être adéquatement traités et entreposés. Le fait que ces transporteurs privés aient librement choisi de stocker ces déchets d'aluminium sur leurs propriétés qu'ils souhaitaient remblayer ne change rien à ce constat objectif. Partant, le SPE pouvait, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, décider d'imposer à la recourante l'obligation de procéder aux investigations de détail sur le site contaminé, ce que le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit. La solution choisie par le SPE présente au surplus un gage d'efficacité certain, tout indiquant que X_____ AG – qui gère tout le passif environnemental de l'industrie de l'aluminium à A_____, B_____ et O_____ – est à même de procéder auxdites investigations de détail. Il n'y avait dès lors pas lieu de faire assumer cette charge à l'un des autres perturbateurs par comportement ou par situation.

E. 3.4

L'argument de la recourante selon lequel des remblais supplémentaires ont été réalisés et autorisés sur le site au fil du temps et qu'ils en compliqueraient l'assainissement n'est pas déterminant dans le présent litige. En effet, il convient de souligner que la reconnaissance de la qualité de personne à l'origine de l'assainissement ne préjuge en rien la part de frais qui devra être assumée. La qualification d'une personne comme étant à l'origine de l'assainissement implique uniquement qu'elle peut potentiellement être tenue d'assumer des frais (Tschannen / Frick, op. cit., p. 10). En d'autres termes, les comportements qui peuvent contribuer à compliquer l'assainissement et à en augmenter le coût seront identifiés quand cela sera nécessaire, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure ultérieure de répartition des frais (art. 32d LPE). La recourante se méprend quant à la portée de l'ordre de procéder à l'investigation de détail ; le fait que celui-ci lui ait été adressé ne signifie nullement que tous les frais qui y sont liés seront en définitive supportés par elle.

E. 4

Enfin, X_____ AG critique le délai fixé pour réaliser la mesure d'investigation de détail. Elle qualifie ce délai de trop court, sans toutefois motiver son affirmation, si bien que la Cour n'examinera pas plus avant ce grief. Quant au dépassement de ce délai du fait des procédures de recours qui ont été introduites, il justifiera, le cas

- 14 - échéant, la fixation d'un nouveau délai par le SPE, mais reste sans influence sur l'obligation qui incombe à la recourante s'agissant de la réalisation de la mesure d'investigation de détail. 5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 5.3 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

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