Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.2/2003/dxc

Arrêt du 31 juillet 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb, et Féraud.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Société X._____,
recourante, représentée par Me Danièle Mooser, avocate, rue de Vevey 8, case postale 233, 1630 Bulle,

contre

Direction de l'aménagement, de l'environnement
et des constructions du canton de Fribourg,
case postale, 1701 Fribourg,
Tribunal administratif du canton de Fribourg, IIème Cour administrative, route André-Piller 21, CP,
1762 Givisiez.

Objet
frais d'investigations préalables; art. 20 OSites,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 21 novembre 2002.

Faits:
A.
La société X._____ (la société) est propriétaire de la parcelle n°7 du registre foncier de la commune d'A._____. Le bâtiment de laiterie y est édifié, ainsi qu'une porcherie désaffectée - partiellement située sur la parcelle voisine n°8 et au bénéfice d'un droit de superficie - dans laquelle se trouve une citerne à mazout d'une contenance de 13'500 litres, hors service depuis 1996.

Après avoir requis en vain un assainissement de l'immeuble et procédé à des inspections locales, l'Office fribourgeois de la protection de l'environnement (OPEN) a chargé l'entreprise B._____ SA de procéder à des forages, lesquels ont permis de déceler un important écoulement d'hydrocarbures, notamment sur la parcelle n°8 propriété de C._____ et D._____. Une étude complémentaire, destinée à déterminer la quantité de mazout écoulé, a été devisée à 20'121 fr. 85.
B.
Par décision du 22 août 2001, la Direction des travaux publics du canton de Fribourg (DTP) a imparti à la société un délai de trente jours pour faire établir l'ampleur de la pollution; passé ce délai, l'OPEN ferait exécuter l'étude aux frais de la société. Les frais d'investigations préalables, soit 19'157,80 fr. au total, ont été mis à la charge de la société: celle-ci n'était pas propriétaire du site pollué, mais son comportement, soit le défaut de surveillance de la citerne, pouvait être à l'origine de la pollution.
C.
Par arrêt du 21 novembre 2002, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a rejeté le recours formé par la société. Les frais d'assainissement, à la charge de l'auteur de la pollution (art. 32d LPE), devaient être distingués des frais d'investigation (art. 20 OSites), mis provisoirement à la charge du détenteur du site pollué. Des

investigations complémentaires avaient été ordonnées par le Tribunal administratif, et confiées à B._____ SA; selon son rapport du 11 septembre 2001, la citerne de la porcherie restait la seule source possible de pollution. La nappe de mazout s'étendait non seulement sur la parcelle des époux C._____ et D._____, mais aussi sur celle de la recourante; cette dernière, propriétaire de l'installation à l'origine de la pollution, n'était donc pas un tiers au sens de l'art. 20 al. 2 OSites, mais le détenteur au sens de l'art. 20 al. 1 OSites. Il n'était pas contesté que les investigations effectuées étaient nécessaires, et leur coût proportionné. Le Tribunal administratif a par ailleurs constaté que l'expertise judiciaire faisait aussi partie des mesures d'investigation et en a mis les frais, par 20'480,95 fr., à la charge de la société.
D.
Cette dernière forme un recours de droit administratif par lequel elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et de la décision du 22 août 2001.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (DAEC) conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Dans ses déterminations, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) considère que la recourante doit être considérée comme détentrice du site, et qu'abstraction faite de leur coût considérable, les différentes expertises effectuées constituent des investigations préalables au sens de l'art. 7 OSites. Les parties ont eu l'occasion de s'exprimer au sujet de cette détermination.
Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
La décision de première instance, de même que l'arrêt cantonal, sont fondés sur l'art. 20 de l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680), disposition selon laquelle les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué (al. 1) ou par des tiers dont le comportement peut être à l'origine de la pollution (al. 2). Fondé sur le droit fédéral (art. 97 et 98 let. g OJ), l'arrêt attaqué peut faire l'objet d'un recours de droit administratif de la part de son destinataire (art. 103 let. a OJ).
1.1 Pour la DAEC, l'arrêt attaqué serait incident au sens de l'art. 101 let. a OJ, car il ne ferait que répartir provisoirement les frais d'investigation dans le cadre de la procédure d'assainissement. La recourante ne subirait pas un préjudice irréparable.
1.2 Pour la recourante, la mise à sa charge des frais serait définitive s'agissant de l'investigation préalable ordonnée par la DTP, et provisoire s'agissant de celle ordonnée par le Tribunal administratif. Cette distinction ne ressort toutefois pas de l'arrêt attaqué. Pour la cour cantonale, l'art. 32d LPE ne serait pas applicable, les mesures d'assainissement n'ayant pas encore été planifiées. L'ensemble des frais d'investigation est par conséquent réparti de manière provisoire, la décision attaquée s'inscrivant dans le cadre plus général d'une procédure d'assainissement selon les art. 32c ss LPE. Même si elle repose sur un fondement juridique spécifique, la répartition des frais d'investigation n'est que provisoire; elle est assimilable à une avance de frais, dans l'attente de la répartition définitive fondée sur l'art. 32d al. 3 LPE, et doit par conséquent être qualifiée de décision incidente. Par ailleurs, en tant qu'il confirme la décision de la DTP, l'arrêt attaqué impose également à la recourante - sous la menace d'une exécution par substitution - la réalisation d'une investigation préalable technique, ce qui est assimilable à une mesure d'instruction, elle aussi incidente. Il n'est certes pas exclu que l'arrêt attaqué
puisse être qualifié de jugement partiel, attaquable aux mêmes conditions qu'un jugement final (cf. arrêt non publié du 22 octobre 2002 dans la cause G.), mais la question peut demeurer indécise. En effet, contrairement à ce que soutient la DAEC, la nature incidente de l'arrêt attaqué n'entraîne pas pour autant l'irrecevabilité du recours.
1.3 Selon l'art. 101 let. a OJ, le recours contre une décision incidente est exclu dans la mesure où il n'y a pas de recours contre la décision finale. En l'occurrence, le recours serait ouvert contre une décision relative à la répartition définitive des frais, fondée sur l'art. 32d al. 3 LPE. Il y a donc uniquement lieu de rechercher si la décision attaquée cause à la recourante un préjudice irréparable au sens de l'art. 45 al. 1 PA. Tel est le cas (contrairement à l'art. 87 OJ) lorsque l'intéressé est atteint dans ses intérêts dignes de protection, notamment en cas d'atteinte à des intérêts économiques. L'arrêt attaqué impose à la recourante le paiement de près de 40'000 fr. de frais d'investigation, ce qui suffit pour admettre l'existence d'un préjudice irréparable. La recourante n'a pas

agi dans le délai de dix jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ, mais elle s'est manifestement fondée sur l'indication figurant dans l'arrêt attaqué. On ne saurait dès lors lui en tenir rigueur. Il convient par conséquent d'entrer en matière.
1.4 L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ). Il n'est en revanche pas tenu par les motifs invoqués et peut appliquer d'office les dispositions du droit public de la Confédération dont le recourant ne se serait pas prévalu, ou que l'autorité cantonale aurait omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (art. 114 al. 1 OJ; ATF 128 II 34 consid. 1c p. 37 et les arrêts cités).
2.
La recourante reproche à la cour cantonale d'avoir constaté les faits de manière inexacte. La citerne se trouve dans la partie du bâtiment qui empiète sur la parcelle des époux C._____ et D._____; seule cette dernière serait touchée par la pollution, comme le relève la décision de première instance. Pour la recourante, il ne serait pas établi que la pollution touche également sa propre parcelle, de sorte qu'elle devrait être considérée non pas comme le détenteur du site pollué, mais comme un tiers au sens de l'art. 20 al. 2 OSites. Par conséquent, les frais d'investigation ne pourraient être mis à sa charge que dans l'hypothèse - improbable selon la recourante - où son comportement pourrait être à l'origine de la pollution. Le Tribunal administratif se serait aussi trompé en retenant que la recourante est propriétaire de l'installation à l'origine de la pollution: la fuite de mazout serait due au dispositif de siphonnage installé par un locataire des locaux, et non à une défectuosité de la citerne.

La recourante soutient dans un second grief que l'art. 32d LPE s'appliquerait par analogie à la répartition des coûts relatifs à la phase investigatoire, et que sur ce point, aucune négligence ne pouvait lui être reprochée dès lors qu'elle avait procédé aux révisions de la citerne, et qu'elle ne retirait aucun bénéfice de la pollution ou de l'assainissement, ce dernier concernant la parcelle voisine.
2.1 Selon l'art. 20 OSites, les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué (al. 1). 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 (al. 2).

Comme le relève la cour cantonale, les frais inhérents aux mesures d'investigation sont répartis différemment des frais d'assainissement proprement dits. 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 propriétaire 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 (arrêt 1A.214/1999 du 3 mai 2000, consid. 2d, Pra 2000 166 1008). Le choix de ces différents modes d'intervention relève de l'opportunité, et est par conséquent soustrait à l'examen du Tribunal fédéral (art. 104 let. c OJ). 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 a pu être suffisamment défini.
2.2 Compte tenu de l'utilisation de critères spécifiques dans l'OSites, la recourante ne saurait réclamer une application analogique de l'art. 32d LPE. L'entrée en vigueur de l'OSites a modifié la pratique suivie jusque-là et n'oblige plus à rechercher l'auteur le plus probable de la pollution. La recourante ne saurait non plus prétendre qu'elle n'a pas qualité de détenteur au sens de l'art. 20 al. 1 OSites. Le recours à cette notion se justifie, à ce stade, par le besoin de rechercher au premier chef la personne qui se trouve objectivement la plus proche de la source de la pollution, indépendamment de son comportement. Comme le relève l'OFEFP, il s'agit de déterminer qui a le pouvoir de disposition en fait et en droit sur l'emplacement des investigations. On ne saurait donc simplement assimiler le détenteur au propriétaire des parcelles où la pollution a finalement abouti. L'élément déterminant, dans ce cadre, est bien plutôt de définir le centre des investigations.
2.3 En l'espèce, la recourante est propriétaire de la porcherie où se trouve la citerne. Le bâtiment se trouve en partie sur la parcelle n°7 et en partie sur la parcelle n°8, au bénéfice d'une servitude d'empiètement. A

ce stade, l'hypothèse la plus vraisemblable est qu'un tuyau de siphonnage aurait été installé dans la citerne par un locataire, et que la fuite aurait eu lieu à cet endroit. La recourante est donc en tout cas propriétaire de l'installation dont provient, le plus probablement, la pollution. Par ailleurs, si l'essentiel de la pollution a été constaté à l'extérieur du bâtiment, sur la parcelle n°8, une présence d'hydrocarbures a aussi été établie dans le sous-sol du local abritant la citerne. Enfin, les mesures d'investigation touchent principalement le local et ses alentours immédiats. Ainsi, selon le premier rapport de B._____ SA du 13 juin 2000, les forages initiaux ont été effectués dans le local, puis en bordure directe du bâtiment. Le rapport indique notamment qu'une partie des hydrocarbures pourrait encore être confinée dans les environs du lieu d'infiltration. Dans son complément du 16 octobre 2001, l'expert précise clairement que la zone polluée n'est pas limitée à la parcelle n°8, mais également au
sous-sol de la porcherie (ce que confirme l'expertise judiciaire), où se trouve une petite nappe aquifère; rien ne permet d'imaginer une discontinuité géologique correspondant strictement au découpage des parcelles.
Le bâtiment abritant la citerne constitue en définitive l'élément central des investigations tant historiques (afin de déterminer la cause probable de la pollution) que techniques (afin d'identifier le type et la quantité de substance présente). Dans ces conditions, la recourante peut être considérée comme "détentrice" du site au sens de l'art. 20 al. 1 OSites, quand bien même elle n'est pas propriétaire de la parcelle polluée. La manière dont la pollution a eu lieu n'est pas non plus un élément déterminant à ce stade, et il n'y avait donc pas à rechercher, comme l'a fait initialement la DTP, si le comportement de la recourante permettait de lui imposer le paiement des frais d'investigations (art. 20 al. 2 OSites).
3.
Sur le vu de ce qui précède, l'arrêt attaqué ne viole pas le droit fédéral. Le recours de droit administratif doit donc être rejeté, aux frais de la recourante (art. 156 al 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la mandataire de la recourante, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et au Tribunal administratif du canton de Fribourg, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 31 juillet 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: