Urteilskopf

122 II 26

5. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 23 janvier 1996 dans la cause Syndicat de communes pour l'épuration des eaux usées du Bas-Vallon de Saint-Imier contre Polissages Gautier SA, Emile Hügi et Tribunal administratif du canton de Berne (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 8 GSchG (1971) und Art. 59 USG. Beseitigung von Klärschlamm mit zu hohem Schwermetallgehalt; Kostenauflage auf die Unternehmungen, welche für die Verschmutzung verantwortlich sind.

Vorschriften betreffend Klärschlamm (E. 2).

Die Kostenüberbindung für Massnahmen der Behörden zum Schutz der Gewässer oder der Umwelt bestimmt sich nach den Vorschriften, die im Zeitpunkt der Sachverhaltsverwirklichung in Kraft waren (E. 3).

Der Art. 8 GSchG und der Art. 59 USG erlauben die Überbindung der Kosten für die Beseitigung von Klärschlamm, der infolge Behandlung von Industrie- und Gewerbeabwasser mit zu hohem Schwermetallgehalt verunreinigt ist und daher nicht als Dünger verwendet werden kann (E. 4).

Die Forderung des Gemeinwesens verjährt mit Ablauf von fünf Jahren, nachdem die Sicherungs- und Behebungsmassnahmen durchgeführt worden und die Höhe der Kosten für diese Massnahmen bekannt geworden sind (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 8 LPEP (1971) et art. 59 LPE. Elimination de boues d'épuration présentant une teneur en métaux lourds trop élevée; recouvrement des frais auprès des entreprises responsables de la pollution.

Prescriptions concernant les boues d'épuration (consid. 2).

Les dispositions relatives au recouvrement des frais d'intervention des autorités pour la sauvegarde des eaux ou de l'environnement s'appliquent dans leur teneur à l'époque des faits (consid. 3).

L'art. 8 LPEP et l'art. 59 LPE autorisent le recouvrement des frais d'élimination des boues d'épuration qui, à la suite du traitement d'eaux usées industrielles ou artisanales présentant une concentration excessive de métaux lourds, sont elles-mêmes polluées et ne peuvent dès lors pas être utilisées comme engrais (consid. 4).

La créance de la collectivité se prescrit par cinq ans dès que l'intervention a été exécutée et que le montant des frais est connu (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 8 LCIA (1971) e art. 59 LPAmb. Eliminazione di fanghi provenienti da un impianto di depurazione che presentano un tenore troppo elevato di metalli pesanti; riscossione delle spese nei confronti delle imprese responsabili dell'inquinamento.

Prescrizioni concernenti i fanghi provenienti da un impianto di depurazione (consid. 2).

Le disposizioni relative alla riscossione delle spese d'intervento delle autorità a tutela delle acque o dell'ambiente si applicano secondo il loro tenore in vigore all'epoca in cui si sono verificati i fatti (consid. 3).

Art. 8 LCIA e art. 59 LPAmb permettono la riscossione delle spese di eliminazione di fanghi provenienti

da un impianto di depurazione che, in seguito al trattamento di acque di rifiuto industriali o artigianali, hanno una concentrazione eccessiva di metalli pesanti e, essendo essi stessi inquinati, non possono essere utilizzati pertanto come concime (consid. 4).

Il credito della collettività si prescrive in cinque anni dal momento in cui è stato effettuato l'intervento ed è conosciuto l'ammontare delle spese (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 27

BGE 122 II 26 S. 27

Par décision du 13 octobre 1992, le Syndicat de communes à mis à la charge de la fabrique de circuits imprimés et d'appareils électroniques Emile Hügi, à Corgémont, un montant de 7'619 fr. 50 relatif à des frais d'élimination de boues d'épuration. Cette décision était motivée comme suit: De mai 1988 à mars 1990, les boues produites par la station d'épuration de Sonceboz ont présenté une teneur en métaux lourds anormalement élevée, excluant leur utilisation agricole; il fallut dès lors les déshydrater et les éliminer par incinération ou stockage en décharge. Cela causa au Syndicat un dommage correspondant aux frais de transport, de déshydratation et d'élimination, et à la perte du revenu qui eût été autrement retiré de l'utilisation agricole. Les analyses révélaient que la contamination des boues avait son origine dans les eaux usées de sept entreprises raccordées à la station, ces eaux présentant une concentration excessive de métaux lourds. Les entreprises concernées étaient tenues pour responsables du dommage précité et appelées à supporter leur quote-part. Le même jour, le Syndicat a pris une décision analogue contre l'entreprise Polissages Gautier SA, à Cortébert, pour un montant de 22'930 fr. 90. Cette somme comprenait, outre une quote-part égale à celle de Hügi, le dommage consécutif à la pollution des boues d'épuration dans la nuit du 21 au 22 août 1990 et, encore, le 21 septembre 1990. Saisi de recours formés par Emile Hügi et Polissages Gautier SA, le Préfet du district de Courtelary a décidé de restreindre la procédure au problème

BGE 122 II 26 S. 28

de la prescription des créances litigieuses. Statuant sur la base des 41 et 60 CO, il a retenu qu'à la date des décisions attaquées, la prescription d'une année était acquise aux recourants; il a dès lors annulé les décisions du Syndicat. Celui-ci a déféré la cause au Tribunal administratif du canton de Berne. Selon l'arrêt de cette juridiction, les prétentions du Syndicat sont, le cas échéant, fondées sur la législation fédérale en matière de protection des eaux; cependant, en vertu d'une disposition renvoyant à l'art. 60 CO relatif à la prescription, le délai d'un an est néanmoins déterminant. Le Tribunal administratif a ainsi confirmé les décisions du Préfet et débouté la collectivité recourante. Agissant par la voie du recours de droit administratif, le Syndicat a requis le Tribunal fédéral d'annuler les prononcés des autorités cantonales de recours et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouveau jugement. Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Les boues produites par les stations d'épuration des eaux usées sont des déchets aux termes de l'art. 7 al. 6 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Elles doivent être mises en valeur ou, si ce n'est pas possible, éliminées par incinération ou stockage en décharge (art. 11 de l'ordonnance sur le traitement des déchets, ci-après OTD, RS 814.015; ch. 3 al. 1 let. c de l'annexe 1 à l'art. 32 al. 1 OTD). La mise en valeur des boues consiste essentiellement dans leur utilisation agricole comme engrais (art. 31c de l'ordonnance générale sur la protection des eaux, ci-après OGPEP, RS 814.201, en vigueur depuis 1er octobre 1992; auparavant, art. 1 al. 5 de l'ordonnance du 8 avril 1981 sur les boues d'épuration, ci-après OBEp, RO 1981 p. 408); l'autorité cantonale est habilitée à prévoir - si possible - une autre utilisation (cf. art. 31b al. 2 let. a, 31f, 31h let. d OGPEP). L'utilisation agricole est exclue lorsque les boues présentent une teneur en polluants trop élevée (art. 31c al. 1 OGPEP; art. 2 OBEp) au regard de l'annexe 4.5 de l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (RS 814.013). L'autorité cantonale doit alors déterminer les causes de la pollution et adapter, au besoin, les normes applicables au déversement des eaux usées industrielles ou artisanales à traiter par la station concernée (art. 31f al. 1 OGPEP; art. 14 al. 1 OBEp). Le

déversement d'eaux présentant une concentration de polluants trop élevée au regard de ces normes est interdit (art. 7 de l'ordonnance sur le déversement des eaux usées; RS 814.225.21). Dans la présente affaire, la collectivité recourante soutient que les entreprises intimées ont violé cette interdiction, qu'il en est résulté pour elle-même l'obligation d'éliminer les boues d'épuration au lieu de les mettre en valeur, et que ces entreprises sont dès lors responsables du préjudice correspondant. L'acte de recours se réfère exclusivement à la législation sur la protection des eaux; toutefois, saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral peut appliquer d'office d'autres dispositions de droit public fédéral (ATF 115 Ib 55 consid. 2b, ATF 113 Ib 287 in fine, ATF 107 Ib 89 consid. 1).

3. Selon l'arrêt attaqué, les prétentions du Syndicat sont fondées, le cas échéant, sur l'art. 8 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RO 1972 I 958). Cette disposition est demeurée en vigueur jusqu'au 31 octobre 1992. Elle prévoyait que les frais provoqués par des mesures prises par les autorités compétentes, destinées à empêcher une pollution imminente des eaux ou à déterminer l'existence d'une pollution et y remédier, pouvaient être mis à la charge de la personne qui en était la cause.
Depuis le 1er novembre 1992, l'art. 8 LPEP est remplacé par l'art. 54 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). Par ailleurs, depuis le 1er janvier 1985, l'art. 59 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) s'applique aux frais d'intervention relatifs à des atteintes à l'environnement. Ces règles actuelles sont inspirées de l'art. 8 LPEP et étroitement analogues à celui-ci. Cependant, à la différence de l'ancienne disposition, l'art. 54 LEaux prévoit que l'imputation des frais à la personne qui en est la cause est en principe obligatoire, alors qu'elle était auparavant facultative. L'art. 59 LPE a également été révisé: dans sa nouvelle teneur, adoptée par l'Assemblée fédérale le 21 décembre 1995 mais non encore entrée en vigueur (FF 1996 I p. 255), il prévoit lui aussi l'imputation obligatoire des frais (PAUL-HENRI MOIX, La prévention ou la réduction d'un préjudice: les mesures prises par un tiers, l'Etat ou la victime, thèse, Fribourg 1995, ch. 654 p. 238 et 674 et ss p. 247; sur les critères à prendre en considération selon les anciennes dispositions, voir FELIX MATTER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 1986, ch. 25 et 26 ad art. 59 LPE, et ATF 114 Ib 44 consid. 3 in fine).

Les faits à l'origine des prétentions élevées contre Polissages Gautier SA et Emile Hügi sont antérieurs au

1er novembre 1992. L'existence et l'étendue de ces prétentions doivent être déterminées d'après les dispositions en vigueur à cette époque, conformément au principe selon lequel les lois ne sont pas rétroactives. En effet, les règles concernant l'imputation des frais n'impliquent pas de dérogation à celui-ci car, alors même qu'elles contribuent indirectement à la sauvegarde du milieu vital de l'homme, elles ne sont pas établies dans l'intérêt de l'ordre public (ATF 101 Ib 410 consid. 3; arrêt du 15 juin 1994 dans la cause K., consid. 2a). L'art. 8 LPEP et l'art. 59 LPE, dans sa teneur d'origine, sont ainsi applicables. Vu leur similitude, il n'est pas nécessaire de rechercher si la présente affaire relève plutôt de l'une ou de l'autre de ces dispositions.

4. Le Tribunal fédéral doit par contre examiner si l'élimination des boues polluées constitue une intervention dont les frais puissent être recouvrés. a) Dès 1955, la législation fédérale a prévu que les cantons pourraient faire exécuter par voie de contrainte des mesures de protection des eaux ou, au besoin, exécuter eux-mêmes ces mesures aux frais des personnes qui en avaient la charge (art. 12 de la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution, RO 1956 p. 1635, remplacé dès le 1er juillet 1972 par l'art. 7 LPEP et, actuellement, par l'art. 53 LEaux). Elle fournissait ainsi une base légale à la perception des frais de l'exécution forcée dite par équivalent ou par substitution, à laquelle on procède lorsque l'obligé ne se soumet pas à une décision exécutoire prise contre lui. En 1971, l'art. 8 LPEP a été édicté dans le but de fournir une base légale incontestée aussi à la perception des frais de mesures à exécuter sans décision préalable, lorsqu'une injonction à la personne qui serait en principe tenue de prendre ces mesures est inadéquate, par exemple en raison de l'urgence, notamment parce que cette personne ne peut pas être identifiée à temps, ou, surtout, lorsque celle-ci n'a de toute manière pas les moyens techniques, économiques ou juridiques d'agir elle-même (CLAUDE ROUILLER, L'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, in Mélanges André Grisel, p. 594 à 596; ELISABETH BÉTRIX, Les coûts d'intervention - difficultés de mise en oeuvre, in Le droit de l'environnement dans la pratique, 9/1995 p. 373). Le législateur n'avait aucun motif de limiter la perception des frais aux seules mesures d'urgence, et de l'exclure pour les autres interventions qui

ne peuvent pas non plus être précédées d'une décision. Contrairement à ce que semble indiquer le texte légal, l'art. 8 LPEP et l'art. 59 LPE inspiré de celui-ci ne s'appliquent donc pas seulement à la prévention des atteintes proprement "imminentes" aux eaux ou à l'environnement, nécessitant l'intervention de l'autorité dans un laps de temps très bref; selon leur sens véritable, ces règles visent l'ensemble des cas dans lesquels l'autorité doit agir et où, pour des motifs de fait ou de droit, une procédure administrative tendant à une décision exécutoire est impossible ou inadéquate. Leur portée n'est toutefois pas sans limite: conformément au principe selon lequel l'exécution forcée, notamment par substitution, est subsidiaire à l'application amiable du droit, l'autorité n'est pas autorisée à invoquer ces dispositions dans des cas où elle aurait raisonnablement pu intervenir d'abord par la voie d'une décision; en effet, dans le système de la loi fédérale de 1971, ces cas demeuraient visés par l'art. 7 LPEP. b) La perception des frais se justifie d'abord par des motifs de justice fiscale et de protection des finances publiques (ROUILLER, ibidem). De plus, avec le développement de la législation sur la protection de l'environnement, on considère que les art. 8 LPEP et 59 LPE concrétisent le principe de la causalité inscrit à l'art. 2 LPE, selon lequel la personne qui est à l'origine d'une mesure légale de protection de l'environnement doit en supporter les frais et être, de cette façon, incitée à tenir compte de toutes les conséquences écologiques de ses activités (BEATRICE WAGNER, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltschutzrecht, RDS 108/1989 II p. 365/366 et ss; ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN, Le principe pollueur-payeur, RDS 108/1989 II p. 456; MATTER, op.cit. ch. 7 et 8 ad art. 59 LPE). Cet objectif plus récent de la législation fédérale doit aussi être pris en considération pour déterminer le sens actuel des règles précitées: la perception des frais est elle-même, indirectement, un instrument de la protection du milieu vital, de sorte qu'elle doit recevoir l'application la plus étendue qui soit appropriée à cet objectif et compatible avec le texte dûment interprété. Cela confirme la portée qui pouvait être attribuée dès son origine à l'art. 8 LPEP. c) A titre de détenteur des boues polluées produites par la station de Sonceboz, le Syndicat avait l'obligation d'éliminer ces déchets (art. 30 al. 1 LPE).

Pour ce motif déjà, il n'avait pas à enjoindre aux entreprises intimées, préalablement, de pourvoir elles-mêmes à cette tâche; au surplus, il est douteux que l'élimination eût pu être différée jusqu'à l'identification de toutes les entreprises concernées et, enfin, ces

BGE 122 II 26 S. 32

dernières n'auraient guère pu collaborer dans ce but d'une façon simple et économique. En principe, sous réserve d'un examen complet de l'ensemble des questions de fait et de droit déterminantes, le Syndicat est donc autorisé à exiger le remboursement des frais sur la base des art. 8 LPEP ou 59 LPE. Selon la doctrine et les décisions cantonales auxquelles les auteurs se réfèrent, ces dispositions ne portent que sur les frais des mesures nécessaires à la sauvegarde des eaux ou de l'environnement, à l'exclusion du coût d'autres mesures de sécurité ou d'autres frais consécutifs à l'événement (BÉTRIX, op.cit. p. 380/381; MATTER, op.cit. ch. 15 ad art. 59 LPE; voir aussi MOIX, op.cit. ch. 667 p. 244). Néanmoins, les frais ne sauraient être déterminés de façon trop restrictive; en particulier, les frais d'élimination de boues d'épuration polluées peuvent comprendre non seulement les débours nécessaires à cette fin, mais aussi le sacrifice des boues elles-mêmes, en tant que celles-ci, normalement, se prêtent à l'utilisation agricole et ont dès lors une valeur marchande.

5. La prescription des créances fondées sur l'art. 8 LPEP ou sur d'autres dispositions correspondantes n'est pas explicitement réglée par la loi. Selon l'arrêt attaqué, le renvoi de l'art. 36 al. 3 LPEP à l'art. 60 CO, concernant la responsabilité civile en matière de pollution des eaux, est déterminant. Or, dans son arrêt du 17 décembre 1980 en la cause X., le Tribunal fédéral a retenu que ces règles ne s'appliquent pas à une telle créance, et que celle-ci se prescrit seulement dans un délai de cinq ans dès le jour où l'intervention a été exécutée et que le montant des frais est connu de l'autorité (ZBl 82/1981 p. 370 consid. 2; voir aussi ATF 114 Ib 44 p. 54 consid. 4). Cette solution est issue des principes ordinairement appliqués, en l'absence de réglementation spéciale, à la prescription des créances de droit public (ATF 116 Ia 461 p. 464/465); elle doit être confirmée dans la présente espèce et elle est pertinente aussi dans la mesure où l'art. 59 LPE est en cause. La jurisprudence concernant la restitution de prestations de droit public, à laquelle le Tribunal administratif se réfère dans ses observations, est inspirée de dispositions spécifiques et de l'art. 67 CO relatif à l'enrichissement illégitime (ATF 108 Ib 150 p. 156 consid. cc); elle n'est donc pas concluante. Quelle que soit la date exacte à laquelle le Syndicat a connu le montant total des frais d'élimination censément imputables aux intimés, le délai de cinq ans n'était pas échu lors des décisions prises contre ces derniers, et il a été interrompu tant par ces prononcés que, en particulier, par les recours déposés devant le Tribunal administratif puis le Tribunal fédéral.

BGE 122 II 26 S. 33

Le Syndicat est ainsi fondé à soutenir que la prescription lui est opposée en violation du droit fédéral. Il convient d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause au Tribunal administratif, afin que cette juridiction examine les points de fait et de droit qui n'ont pas encore été débattus en procédure cantonale.