Urteilskopf

130 II 321

31. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause X. contre Commune d'Eclagnens, Département de la sécurité et de l'environnement et Tribunal administratif du canton de Vaud (recours de droit administratif) 1A.204/2003 du 2 juin 2004

Regeste (de):
Art. 20 AltlV; Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen hinsichtlich eines durch Abfälle belasteten Standortes.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Teilentscheid, der im Rahmen eines Verfahrens zur Sanierung des belasteten Standortes gefällt wurde (E. 1).

Gemäss Art. 20 Abs. 1 AltlV obliegt die Durchführung von Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen in erster Linie dem Inhaber oder der Inhaberin des belasteten Standortes. Dritten kann eine entsprechende Verpflichtung gestützt auf Art. 20 Abs. 2 AltlV nur in Ausnahmefällen auferlegt werden; dafür wäre im konkreten Fall ein ausreichend klarer oder eindeutiger Zusammenhang notwendig zwischen dem Verhalten der Drittperson und der Belastung des Standortes (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 20 OSites; mesures d'investigation et de surveillance d'un site pollué par des déchets.

Recevabilité du recours de droit administratif contre une décision partielle prise au cours d'une procédure d'assainissement d'un site pollué (consid. 1).

L'exécution de mesures d'investigation et de surveillance incombe de façon prioritaire au détenteur du site pollué, conformément à l'art. 20 al. 1 OSites, une telle obligation ne pouvant qu'exceptionnellement être imposée à un tiers sur la base de l'art. 20 al. 2 OSites; le cas échéant, il faut un lien suffisamment clair ou évident entre le comportement du tiers et la pollution du site (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 20 OSiti; provvedimenti d'indagine e di sorveglianza di un sito inquinato dai rifiuti.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione parziale emanata nell'ambito di una procedura di risanamento di un sito inquinato (consid. 1).

Secondo l'art. 20 cpv. 1 OSiti l'attuazione di provvedimenti d'indagine e di sorveglianza spetta innanzitutto al titolare del sito inquinato. Un tale obbligo può essere imposto a terzi solo eccezionalmente sulla base dell'art. 20 cpv. 2 OSiti; in tal caso occorre un nesso sufficientemente chiaro o evidente tra il comportamento del terzo e l'inquinamento del sito (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 322

Par une décision du 11 avril 1983, le Département des travaux publics du canton de Vaud a autorisé la Municipalité de la commune d'Eclagnens (ci-après: la municipalité) "à aménager, à exploiter ou à délivrer un permis de décharge inerte au propriétaire foncier", au lieu-dit "Les Fontanettes" à Eclagnens, sur une parcelle appartenant à Y. Le 17 mai 1983, la municipalité a délivré à ce propriétaire un permis d'exploiter une "décharge type classe II" sur son fonds. Une extension de 22'000 m2 du périmètre de la décharge a été autorisée par la municipalité le 22 décembre 1986.
L'exploitation de la décharge a été confiée à une nouvelle société anonyme, Décharge Les Fontanettes S.A., inscrite au registre du commerce le 10 mai 1983. Cette société comptait trois administrateurs: X., président du conseil, Z. et Y. La société a été dissoute le 23 décembre 1992 et un tiers a été désigné comme liquidateur. Le 23 décembre 1997, la société a été radiée du registre du commerce. L'exploitation de la décharge s'était achevée en 1989 et les travaux de remise en état en 1994. Le Département cantonal a chargé un bureau d'ingénieurs spécialisé d'évaluer les risques pour l'environnement provenant de la décharge des Fontanettes. Ce bureau a déposé un premier rapport le 11 mai 1994, retenant en conclusion que cette décharge présentait un danger potentiel relativement important pour la qualité des eaux de la rivière le Talent, coulant à proximité; ce rapport préconisait, avant une prise de position définitive, une étude détaillée des conditions de ruissellement, du débit et de la qualité des eaux de percolation suintant au pied de la décharge. Ce bureau a effectué d'autres investigations sur mandats de l'autorité cantonale et il a déposé de nouveaux rapports le 15 décembre 1995, le 17 octobre 1996 et le 7 août 2000. Selon les conclusions de ce dernier rapport, l'ancienne décharge provoquerait la contamination d'une petite nappe phréatique non exploitable située en bordure du Talent (par des composés organiques halogénés, provenant probablement du stockage de déchets artisanaux ou industriels). Une surveillance régulière du site (deux fois par an) était recommandée. Le 26 mars 2002, le Service cantonal des eaux, sols et assainissement (ci-après: le service cantonal, ou SESA) a rendu une décision

fondée sur l'art. 13 de l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (ordonnance sur les sites contaminés, OSites; RS 814.680), décision dont le dispositif est le suivant: "1. Messieurs X., Z. et Y. feront effectuer, à leurs frais, une investigation de détail sur le site de l'ancienne décharge 'Les Fontanettes', ceci dans un but de déterminer si un assainissement du site est nécessaire du point de vue des eaux souterraines et des eaux de surface. 2. Ils feront également assurer, à leurs frais, une surveillance du site du point de vue de la protection des eaux souterraines et des eaux de surface, ceci sans délai et jusqu'à ce que les besoins de surveillance aient disparu. 3. A cet effet, ils mandateront un bureau d'ingénieurs de leur choix. Le nom de ce bureau ainsi que le mandat et le programme de l'investigation de détail et de la surveillance seront communiqués au SESA pour approbation. De plus, un rapport relatif à l'investigation de détail sera remis au SESA à l'issue de l'investigation, au plus tard le 31 mai 2003 (...)." X., Z. et Y. ont tous trois recouru au Tribunal administratif du canton de Vaud contre cette décision. Le Tribunal administratif a joint les trois causes et, par un arrêt rendu le 14 août 2003, il a rejeté les recours en prolongeant au 31 août 2004 le délai pour la remise du rapport relatif à l'investigation de détail, la décision attaquée étant pour le reste maintenue. Dans les considérants de son arrêt, le Tribunal administratif a qualifié le cas de X. de "plus délicat" que celui des deux autres intéressés. Il n'a "pas exploité la décharge au sens strict" parce qu'il n'a "pas participé directement à l'entreposage des déchets". Il a néanmoins rédigé une lettre de la société anonyme à la municipalité le 13 octobre 1983, en réponse à une lettre de cette autorité signalant différents problèmes liés à l'exploitation de la décharge. Dans ce courrier, X. - qui est avocat et qui, auparavant, "avait apparemment été consulté au moment de l'élaboration des statuts" de la société puis avait apporté son aide dans l'élaboration d'une convention conclue entre la municipalité et la société - a demandé que la correspondance relative à la décharge lui soit désormais adressée (à son étude). Il a participé à une séance sur place avec l'autorité communale le 15 novembre 1983, puis a reçu un courrier de la municipalité du 5 décembre 1983 concernant cette séance. Par la suite, le dossier ne contient plus de "traces d'intervention de X. dans l'exploitation de la décharge". Néanmoins, ce dernier, qui "entendait notamment être

un interlocuteur vis-à-vis des autorités", a "participé à la gestion de la société et, partant, à l'exploitation de la décharge, quand bien même il s'agissait d'un rôle secondaire et

BGE 130 II 321 S. 324

limité dans le temps, dont l'ampleur exacte n'a pas pu être établie". Comme l'exploitation de la décharge est la cause des mesures à prendre en application de l'ordonnance sur les sites contaminés, X. pouvait, d'après le Tribunal administratif, être tenu de participer à l'investigation de détail et aux mesures de surveillance, en application de l'art. 20 al. 2 OSites. Agissant par la voie du recours de droit administratif, X. a demandé au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif, principalement pour violation de l'art. 20 OSites. L'effet suspensif a été accordé au recours. Par un arrêt rendu le 2 juin 2004, le Tribunal fédéral a admis le recours de droit administratif et il a annulé l'arrêt du Tribunal administratif, en tant qu'il rejetait le recours formé par X. et qu'il maintenait la décision adressée le 26 mars 2002 à X. par le service cantonal.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227, ATF 129 II 453 consid. 2 p. 456 et les arrêts cités). La contestation porte sur une décision obligeant le recourant à prendre des mesures d'investigation et de surveillance d'un site pollué. Ces mesures sont définies dans l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites), qui règle les différentes étapes de la procédure d'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets, conformément à l'art. 32c al. 1 LPE (RS 814.01). L'arrêt du Tribunal administratif est donc une décision fondée sur le droit public fédéral (cf. art. 5 al. 1 PA, auquel renvoie l'art. 97 al. 1 OJ); prise en dernière instance cantonale, elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif (art. 97 ss OJ, notamment art. 98 let. g OJ; cf. également art. 54 LPE et ATF 130 II 32 consid. 2 p. 34). Cette décision ne met pas fin à la procédure introduite en vue d'un assainissement de la décharge. Il ne s'agit cependant pas d'une décision incidente au sens de l'art. 101 let. a OJ mais bien d'une décision partielle sur le fond (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, ATF 129 II 384 consid. 2.3 p. 385; arrêt 1A.67/1997 du 26 février 1998, publié in DEP 1998 p. 152, consid. 1c). Une telle décision partielle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans le délai de trente jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ. Ce délai a été observé en l'espèce.

BGE 130 II 321 S. 325

Dans la procédure de recours de droit administratif (art. 97 ss OJ), a qualité pour recourir en vertu de l'art. 103 let. a OJ quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Celui qui est tenu de prendre des mesures d'investigation et de surveillance d'un site pollué remplit manifestement ces conditions. Le recours satisfait aux autres exigences de recevabilité des art. 97 ss OJ. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2. Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 20 OSites en faisant valoir que l'obligation de prendre des mesures d'investigation et de surveillance d'un site pollué doit être en principe imposée au détenteur du site, et

exceptionnellement à un tiers, si les causes de la pollution sont clairement établies et s'il est certain que ce tiers devra assumer les frais d'assainissement. Or il n'est pas lui-même le détenteur du site ni le principal responsable de la pollution; son comportement, dans la création et la gestion de la société ayant exploité la décharge, n'a en outre d'après lui aucun rapport causal avec la pollution. Le recourant reproche donc au Tribunal administratif d'avoir admis à tort, en l'absence de circonstances exceptionnelles, que la réalisation d'une investigation de détail pouvait être exigée de lui.

2.1 L'art. 32c al. 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. Le Conseil fédéral est habilité à édicter des prescriptions à ce sujet; il a adopté, le 26 août 1998, l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites), qui règle les différentes étapes du traitement des sites pollués (cf. 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 (cf. 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 d'une part qu'une investigation de détail soit effectuée dans un délai approprié, et d'autre part que le site soit surveillé jusqu'à la fin de l'assainissement (art. 13 al. 2 OSites). L'investigation de détail est nécessaire pour apprécier les buts et l'urgence de l'assainissement (art. 14 al. 1 OSites). Les données suivantes doivent être identifiées et évaluées dans ce cadre: type, emplacement, quantité et concentration des substances dangereuses pour l'environnement présentes sur le site pollué (art. 14 al. 1 let. a OSites); type des atteintes à

l'en vironnement effectives et possibles, charge et évolution de ces atteintes dans le temps (art. 14 al. 1 let. b OSites); emplacement et importance des domaines environnementaux menacés (art. 14 al. 1 let. c OSites). L'exécution des mesures d'investigation (préalable ou de détail) et de surveillance est réglée à l'art. 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. 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.

2.2 La contestation porte sur des mesures d'investigation de détail et de surveillance (cf. art. 13 et 14 OSites), une investigation préalable ayant déjà été effectuée par l'autorité cantonale, avec la collaboration d'un bureau spécialisé (cf. art. 7 OSites - cette phase a pris fin après le dépôt du rapport du 7 août 2000). Le recourant n'a pas été considéré, en procédure cantonale, comme le détenteur du site pollué au sens de l'art. 20 al. 1 OSites car, selon le Tribunal administratif, le détenteur est en l'occurrence le propriétaire de la parcelle sur laquelle la décharge a été exploitée. Cette interprétation de la notion de détenteur n'a pas été critiquée dans la présente procédure; l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage s'y rallie également en estimant que la situation est claire à ce propos. Le recourant a en revanche été obligé de prendre des mesures en qualité de tiers au sens de l'art. 20 al. 2 OSites, parce que - si l'on se réfère au texte de cette disposition - il y avait lieu de penser que son comportement était à l'origine de la pollution du site. Dans un arrêt récent (mentionné du reste dans l'arrêt attaqué), le Tribunal fédéral a exposé que l'obligation de prendre des mesures de surveillance et d'investigation incombait en premier lieu, ou de façon prioritaire, au détenteur du site pollué (art. 20 al. 1 OSites); ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une telle obligation peut être imposée à un tiers, sur la base de l'art. 20 al. 2 OSites. L'autorité n'a pas à faire intervenir systématiquement, à ce stade, les tiers dont le comportement serait à l'origine de la pollution du site. Elle dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (en d'autres termes, l'art. 20 al. 2 OSites est une "Kann-Vorschrift") mais elle doit tenir compte de la nécessité d'effectuer aussi rapidement que possible les investigations; le détenteur du site pollué, qui en a effectivement la maîtrise, est normalement le mieux à même de prendre les mesures requises.

Si, lors de ces étapes préalables, il fallait toujours rechercher également celui qui est à l'origine de la pollution ou de l'assainissement, on prendrait le risque de différer inutilement l'assainissement ainsi que la possibilité, pour le détenteur, d'utiliser à nouveau son immeuble sans restrictions. Cela étant, la question de l'obligation de prendre des mesures (art. 20 OSites) doit être distinguée de celle, à résoudre ultérieurement, de la prise en charge des frais d'assainissement, en principe supportés, en vertu de l'art. 32d al. 1 LPE, par "celui qui est à l'origine de l'assainissement" (dans le texte allemand: "der Verursacher"; dans le texte italien: "colui che inquina"). Néanmoins, s'il apparaît d'emblée clairement qu'un tiers devra supporter les frais d'assainissement parce qu'il est le principal responsable de la pollution du site, on pourrait considérer qu'en renonçant à l'obliger de prendre des mesures d'investigation et de surveillance, l'autorité fait un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation et viole partant l'art. 20 OSites (arrêt 1A.214/1999 du 3 mai 2000, publié in DEP 2000 p. 590, consid. 2d, e et h).

2.3 Le recourant n'exerce actuellement aucune maîtrise de fait sur le site litigieux. Il a pu intervenir dans l'exploitation de la décharge lorsqu'il était administrateur, entre 1983 et 1992, de l'ancienne société Décharge Les Fontanettes, liquidée puis radiée du registre du commerce plusieurs années avant les décisions de l'administration cantonale relatives aux investigations de détail. Outre son activité d'administrateur stricto sensu, il a en effet accompli certaines tâches de gestion courante de la société, à savoir quelques travaux de nature administrative ou juridique en 1983 - d'après les faits constatés par le Tribunal administratif, qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 2 OJ). Ces tâches ne consistaient cependant ni à transporter les matériaux destinés à cette décharge, ni à les entreposer sur le site, ni à les trier, ni encore à surveiller sur place l'exécution des opérations de traitement des déchets. Vu le caractère subsidiaire ou secondaire de l'intervention des tiers - par rapport à celle du détenteur du site pollué - pour les mesures d'investigation et de surveillance, il faut, pour appliquer l'art. 20 al. 2 OSites, un lien suffisamment clair ou évident entre leur comportement, à savoir des actes concrets, et la pollution du site. Il faut donc des indices sérieux d'un tel rapport de causalité; il n'en va pas déjà ainsi lorsqu'on reproche de manière indéterminée un manque de diligence (cf. art. 717 CO) à un membre du conseil d'administration d'une société qui, elle, aurait pu le cas échéant être considérée comme l'auteur de la pollution. En d'autres termes, il faut des motifs sérieux et objectifs

d'im puter au tiers visé un comportement causal (voir le texte allemand de l'art. 20 al. 2 OSites, dont il ressort plus clairement que l'appel aux tiers n'est possible que sur la base de motifs objectifs: "... wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese [= Dritte]die Belastung des Standorts durch ihr Verhalten verursacht haben"). Dans le cas particulier, les actes de gestion de la société accomplis par le recourant n'apparaissent pas constitutifs d'un comportement clairement à l'origine de la pollution du site. Aussi l'obligation, imposée au recourant, de prendre des mesures d'investigation et de surveillance viole-t-elle l'art. 20 al. 2 OSites. Pareille obligation ne saurait être fondée sur une autre norme du droit fédéral de la protection de l'environnement. A cet égard, les griefs du recourant doivent donc être admis.