

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 21 novembre 2002

Statuant sur le recours interjeté le 26 septembre 2001
(**2A 01 64**)

par

la Société de laiterie X, représentée par Me Danièle Mooser, avocate, à Bulle,

contre

la décision prise le 22 août 2001 par la **Direction des travaux publics**;

(Protection de l'environnement; investigations préalables; art. 20 OSites)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Organisée en coopérative, la Société de laiterie X (ci-après, la société de laiterie) est propriétaire de l'art. 7 du registre foncier de la Commune X, comportant notamment le bâtiment de la laiterie ainsi qu'une porcherie désaffectée destinée à la démolition.

- B. Sur dénonciation, l'Office de la protection de l'environnement (OPEN) a appris, au début septembre 1999, qu'en 1996, plusieurs milliers de litres de mazout se seraient écoulés d'une ancienne citerne de 13'500 litres, mise hors service en novembre 1996, sise dans la porcherie.

Après avoir procédé à une inspection des lieux, l'OPEN a imparti à la société de laiterie X un délai au 31 décembre 1999 pour présenter le programme d'assainissement de l'immeuble. Ce programme, à réaliser jusqu'au 31 mai 2000 au plus tard devait comprendre la démolition de la porcherie et l'assainissement du sol sous la surveillance d'un bureau de géologie. La société de laiterie était en outre rendue attentive au fait qu'en cas de report de la démolition au-delà du délai imparti, l'OPEN procéderait à des investigations complémentaires au frais du propriétaire.

Les délais n'ayant pas été respectés, l'OPEN a procédé à une nouvelle inspection des lieux. A cette occasion, les représentants de la société de laiterie X ont déclaré n'avoir pas connaissance qu'un quelconque écoulement de mazout par suite d'un accident ou d'une négligence. Face à cette situation, il a été décidé de procéder à des forages et échantillonnages sur le site.

Le 13 juin 2000, l'entreprise Y, mandatée par l'OPEN, a déposé un rapport sur les recherches de fuites d'hydrocarbures. Elle a indiqué avoir procédé à trois forages. Les deux premiers ont été effectués dans le local de la citerne; bien que le type de foreuse utilisé n'ait pas permis de dépasser la chape et les matériaux remaniés sis juste au-dessous, le contrôle olfactif des échantillons a cependant établi la présence d'une odeur d'hydrocarbures repérée entre 30 et 50 cm sous le fond du local. Le troisième forage a été effectué à l'extérieur, en bordure du bâtiment; il a conduit à la détection d'hydrocarbures à une profondeur comprise entre 2.00 m et 3.70 m. Procédant à une évaluation sommaire de la quantité de mazout découverte, l'expert a considéré que le volume total des pertes encore confinées dans

les environs de la porcherie - notamment sur la parcelle n° 8 propriété des époux A et B - pourrait être compris entre 3 et 12 m³ de mazout. En insistant sur la caractère très aléatoire de son évaluation des quantités en présence, l'entreprise Y a demandé de surseoir à la démolition de la porcherie jusqu'à ce que la totalité du mazout surnageant ait été récupérée. Elle a également préconisé l'implantation de forages de reconnaissance et l'établissement d'une carte piézométrique locale.

Le 14 juin 2000, l'OPEN a organisé une nouvelle séance sur place à l'issue de laquelle il a demandé à l'entreprise Y d'établir un devis pour l'étude complémentaire et de planifier un programme de mesures et d'analyses. Il a indiqué également qu'une fois ces documents établis, les modalités de l'assainissement seront décidées; cas échéant, la réalisation des travaux et leur prise en charge ferait l'objet d'une décision.

Le 2 octobre 2000, l'entreprise Y a déposé le devis demandé, d'un montant de 20'121 fr. 85. La société de laiterie X n'a pas répondu dans le délai prolongé qui lui avait été fixé à la question de savoir si elle acceptait de supporter les frais liés à cette étude complémentaire.

- C. Parallèlement à la procédure administrative, le 19 juillet 2000, l'OPEN a dénoncé le cas de pollution sur le plan pénal. Se référant aux informations reçues du dénonciateur, il a indiqué ce qui suit:

Les faits se seraient déroulés en 1996. La citerne à mazout, d'une capacité de 13'500 litres, qui servait à l'alimentation du chauffage de la laiterie, était, semble-t-il utilisé aussi à d'autres fins. En l'occurrence, certains agriculteurs de la région venaient régulièrement s'approvisionner en mazout qu'ils destinaient au remplissage du réservoir de leur tracteurs. Ces opérations se déroulaient par siphonnage du mazout au moyen d'un tuyau qui était ensuite reposé sur la citerne. Ce tuyau a apparemment glissé accidentellement et provoqué la vidange de la citerne, la quantité étant, selon l'informateur, de 10'0000 litres. (...). Voilà pour les faits tels qu'ils se seraient déroulés selon la version du dénonciateur. Ils sont bien entendu à prendre au conditionnel et n'engagent, encore une fois, que sa propre responsabilité.

Le Juge d'instruction saisi de la dénonciation a entendu C dont une entreprise a révisé la citerne dans les années 1995 et qui a procédé à sa mise hors service. Au cours de sa déposition, ce témoin, interrogé sur la présence d'un siphon, a indiqué qu'un de ses employés avait vu un tuyau d'eau sur la citerne précisant qu'il "était un peu planté dans le tuyau de la jauge". L'intéressé a estimé qu'il n'y avait pas eu d'écoulement de mazout dès lors qu'aucune trace n'était visible dans le bassin de rétention au moment de la mise hors service.

Z, laitier à X de 1983 à 1996, a également été entendu. Il a indiqué avoir installé un siphon sur la citerne, par le biais d'un tuyau en caoutchouc qu'il retirait après utilisation. Il n'a aucune idée sur l'écoulement de mazout.

Par ordonnance du 6 juillet 2001, le Juge d'instruction a prononcé le classement de la procédure pénale ouverte contre inconnu pour délits contre la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Il a constaté que les auditions n'avaient pas permis de confondre le ou les auteurs des délits.

D. Sur le plan administratif, par décision du 22 août 2001, la Direction des travaux publics a ordonné ce qui suit:

1. *La société de laiterie X doit faire procéder à l'investigation préalable technique du site pollué par suite de l'écoulement de mazout de son réservoir, conformément aux exigences définies au chiffre 2, en droit, de la présente décision. La Société de laiterie X adressera à l'OPEN une copie de l'attribution du mandat au plus tard 10 jours après réception de la présente décision. Le délai de réalisation de cette étude est de 30 jours dès réception de cette décision.*
2. *Passé ce délai, si les travaux relatifs à cette étude ne sont pas exécutés, l'OPEN y pourvoira aux frais de la société intéressée.*
3. *Les frais d'investigation préalable déjà engagés par l'OPEN pour 3'983 fr. pour ses propres prestations, respectivement par le bureau de géologues Y pour 15'174 fr. 80, soit un montant total de 19'157 fr. 80, sont mis à la charge de la Société de laiterie X. Le paiement sera effectué selon les factures en annexe.*

4 - 7 ...

La Direction a constaté que le terrain jouxtant l'ancienne porcherie est pollué par une importante quantité de mazout. Afin de déterminer l'ampleur exacte de cette pollution, elle a décidé de procéder à une investigation technique, conformément à l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680). Considérant que le terrain pollué n'est pas propriété de la société de laiterie X, mais des époux A et B, la Direction a fait application de l'art. 20 al. 2 OSites pour obliger la société à prendre les frais d'investigation à sa charge. Elle a estimé qu'en sa qualité de propriétaire de l'installation, elle se devait de surveiller l'état du réservoir et son fonctionnement dans les règles de l'art.

- E. Agissant le 26 septembre 2001, la société de laiterie X a contesté devant le Tribunal administratif la décision de la Direction des travaux publics du 22 août 2001 dont elle demande l'annulation, sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque une violation de l'art. 20 al. 2 OSites. Niant sa qualité de tiers au sens de cette disposition, elle estime n'avoir aucune responsabilité dans l'accident relaté par le dénonciateur si tant est qu'il s'est produit comme indiqué. Elle n'a pas à surveiller les locaux loués, ni leur utilisation. Constatant qu'aucune défaillance de la citerne n'a été détectée, la recourante estime qu'il n'est pas établi que le mazout retrouvé dans le champ voisin proviendrait bien de la citerne. Elle demande d'examiner si des voisins ont eu des problèmes de citerne. Elle prétend également que pour être recherchée selon l'art. 20 al. 2 OSites, elle devrait avoir adopté un comportement répréhensible. Sa seule qualité de propriétaire de la citerne litigieuse ne suffit pas à lui faire endosser une responsabilité puisqu'un comportement, soit un acte ou une absence d'acte, ne peut lui être reproché. Dans le cas d'un siphonnage, sa responsabilité n'est pas non plus engagée dès lors qu'elle n'avait aucun moyen d'empêcher ce comportement dont elle n'avait pas connaissance.

La recourante exclut également toute implication de sa part dans l'hypothèse où l'affaire devait être examinée sous l'angle de l'art. 32d al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Outre le fait qu'aucune violation de son devoir de diligence ne peut lui être reprochée, elle ne retire aucun bénéfice de la pollution ou de l'assainissement.

Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet du recours.

- F. Le 21 mars 2002, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une inspection des lieux. S'agissant de l'absence de trace de mazout dans le local de la citerne, il a été indiqué que cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu écoulement dans la mesure où, vu l'absence d'étanchéité du sol, un faible débit du tuyau de siphonnage pourrait, cas échéant, être absorbé directement dans le terrain sans phase de stagnation préalable sur le sol du local. Les représentants de la recourante ont indiqué qu'ils n'ont pas d'assurance pour couvrir les frais de remise en état. Ils ne comprennent pas qu'on vienne poursuivre la société de laiterie alors qu'elle n'a rien à voir avec le comportement du laitier qui a reconnu avoir installé le tuyau de siphonnage.

Le Juge délégué a invité la société Y à déposer une proposition de mesures complémentaires aptes à déterminer avec une vraisemblance prépondérante l'implication ou non des voisins dans la pollution. Le 19 avril 2002, la société a proposé d'effectuer des relevés complémentaires dans la zone de transfert

potentielle du mazout dans l'hypothèse où des fuites auraient eu lieu dans les environs.

Après avoir entendu les parties, le Juge délégué a ordonné la mesure d'instruction.

Le 11 septembre 2002, l'entreprise Y a déposé son rapport d'investigation. Dans ses conclusions, elle relève qu'il n'y a pas eu de transfert de fuel domestique depuis l'extérieur du périmètre d'investigation qui ait laissé des traces. Au vu des résultats rassemblés dans l'étude et compte tenu de la capacité de rétention des terrains rencontrés, il apparaît que l'origine du mazout découvert sous la porcherie ne peut pas être attribuée à une source située à l'opposé du périmètre d'investigation. A vues humaines, la citerne de l'ancienne porcherie reste la seule origine possible pour rendre compte de la présence de mazout au forage F3.

Les parties ont pu se déterminer sur ce rapport.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Il y a donc lieu d'entrer en matière sur ses mérites.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) L'art. 20 OSites 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.*

³*Elle peut, avec l'accord du détenteur, obliger des tiers à élaborer le projet d'assainissement et à exécuter les mesures d'assainissement lorsque leur comportement est à l'origine de la pollution du site.*

L'obligation d'entreprendre les mesures d'investigation et d'assainissement au sens de l'art. 20 OSites doit être nettement distinguée de l'attribution des frais d'assainissement, fondée sur l'art. 32d LPE. Cette dernière disposition impose de mettre ceux-ci à la charge de celui qui est à l'origine de la pollution et, si plusieurs personnes sont impliquées, de répartir ces frais entre elles, proportionnellement à leur responsabilité. Il apparaît dès lors que le système légal opère en deux temps. Dans un premier temps, il appartient au détenteur du site (perturbateur par situation) de se charger des mesures d'investigation et d'assainissement parce qu'il est celui qui est le plus proche du site contaminé et qui a tous les pouvoirs de disposition nécessaires à une intervention efficace. Dans un deuxième temps, l'autorité doit rendre une décision d'attribution des frais engendrés par l'assainissement en s'adressant cette fois à l'auteur de la pollution (Verursacherprinzip).

En d'autres termes, la loi impose de distinguer entre l'obligation d'assainir et l'obligation de supporter les coûts de cet assainissement. La juxtaposition de ces deux principes a pour conséquence normale d'imposer provisoirement des coûts à celui qui est chargé d'assainir (en principe, au détenteur du site) dans l'attente de l'attribution définitive des frais à l'auteur de la pollution (P. TSCHANNEN, Grundfragen der Kostenverteilung nach Art. 32d USG, in: DEP 2001 p. 783).

- b) Dans le cas particulier, le litige se situe clairement dans la phase d'investigation devant permettre de planifier les mesures d'assainissement. A ce stade, on ignore le montant des frais qui devront être engagés dans l'assainissement et une instruction est encore nécessaire pour déterminer les personnes qui ont une responsabilité dans la pollution (notamment auprès du ou des laitiers, voire auprès du contrôleur de citerne). C'est donc à tort que la recourante invoque une violation de l'art. 32d LPE relatif à la prise en charge des frais. Il n'est pas encore question de définir qui va supporter les coûts de l'assainissement. Seule est en cause actuellement l'obligation de faire procéder concrètement aux mesures d'investigation et de planifier les mesures d'assainissement. Comme l'a relevé à juste titre l'autorité intimée, cette problématique relève effectivement de l'art. 20 OSites. La décision attaquée relative au devoir d'assainir ne préjuge en rien celle qui devra être rendue en matière de répartition des frais.
- c) Les rapports d'expert figurant au dossier démontrent à satisfaction que la pollution provient de la porcherie appartenant à la société de laiterie X. Il

apparaît également que la nappe de mazout s'étend non seulement sous le terrain des époux A et B, mais également sous la parcelle de la recourante. On ne peut donc pas retenir - à l'instar de la Direction - que la recourante serait un tiers au sens de l'art. 20 al. 2 OSites. En tant que propriétaire de l'installation à l'origine de la pollution et d'une partie du terrain contaminé, elle a manifestement qualité de détenteur conformément à l'art. 20 al. 1 OSites.

Le fait de ne pas imposer aux époux A et B, propriétaires de l'autre partie du terrain contaminé, la charge de l'assainissement n'est pas contraire à la loi. Dans le choix du perturbateur à actionner, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation et peut tenir compte d'une certaine équité des charges pour ne pas imposer d'entreprendre l'assainissement à un détenteur qui, à l'issue d'une appréciation sommaire des faits, n'a visiblement rien à voir avec l'origine de la pollution (DEP 2000 595; P. TSCHANNEN, op. cit. p. 783). Tel est bien le cas des époux A et B. En revanche, dans la mesure où les éventuels responsables de la pollution ne sont pas encore définis avec précision, il est raisonnable d'attribuer l'obligation d'assainir à la société de laiterie qui, en l'état, est le perturbateur le plus proche de l'origine de cette pollution en sa qualité de propriétaire de la citerne d'où est issu le mazout.

Cette constatation entraîne nécessairement pour la recourante (perturbateur par situation) l'obligation de supporter provisoirement les frais d'investigation et d'assainissement jusqu'à la décision de la Direction attribuant ces frais au(x) responsable(s) de la pollution en application de l'art. 32d LPE.

Par ailleurs, les mesures d'investigation déjà effectuées et celles à venir, comme aussi l'établissement d'un plan d'assainissement, étaient et sont manifestement nécessaires pour aboutir à un assainissement efficace du site. Les coûts que cela implique ne paraissent pas déraisonnables vu la complexité de l'affaire et les risques qu'encourent les nappes d'eau souterraines de la région si la pollution devait perdurer. Leur justification n'a d'ailleurs pas été mise en question par la recourante qui s'est bornée à contester le principe de l'attribution des frais.

3. Mal fondé, le présent recours doit être rejeté.

a) Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

L'expertise ordonnée dans la présente procédure - dont le but était de déterminer l'origine de la fuite de mazout - relève également des mesures d'investigations à entreprendre au sens de l'art. 20 al. 1 OSites. Il y a donc lieu de mettre aussi ces frais - par 20'480 fr. 95 - à la charge de la

recourante. Cette attribution des frais d'expertise est toutefois provisoire, exactement comme les frais entraînés par la décision attaquée, et il incombera à la Direction de les intégrer dans sa future décision de répartition des frais d'assainissement fondée sur l'art. 32d LPE.

- b) La recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

**Par ces motifs,
la IIème Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours est rejeté.

206.4