

Ile Cour administrative. **Séance du 27 février 2002.** Statuant sur le recours interjeté le 26 janvier 2001 (**2A 01 7**) par X, à P, représenté par Y, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 12 décembre 2000 par **la Direction des travaux publics** par laquelle elle a rejeté son recours et confirmé la décision de **l'Office de la protection de l'environnement**, du 1^{er} juillet 1998, mettant à sa charge les frais d'intervention relatifs à un cas de pollution par hydrocarbure; (**pollueur payeur; art. 54 LEaux**)

En fait:

- A. Le 13 mars 1998, à 23h00, le centre d'engagement et d'alarme de la police cantonale, à Fribourg, avisait le poste de gendarmerie d'O. que le centre de renfort des sapeurs-pompiers de Z avait été appelé en renfort pour une pollution au mazout.

Du rapport établi par la gendarmerie cantonale, le 25 mars 1998, il ressort que le premier avis de pollution était arrivé à 14h00 et que le conseiller communal responsable de l'environnement avait effectué des recherches dans le secteur concerné durant l'après-midi, sans succès. La source de pollution ne tarissant pas, le commandant des sapeurs-pompiers de la commune décida d'appeler le centre de renfort de Z qui possède des moyens de lutte plus importants. Des barrages filtrants furent disposés dans les ruisseaux ainsi que dans plusieurs gargouilles. Les recherches entreprises permirent finalement de localiser l'origine de la pollution.

Dans la remise adjacente à son domicile, X possède une citerne à mazout sans bac de rétention, placée à côté d'un camion. Des déchets de moquettes et des lattes de bois, disposés derrière cette citerne, étaient imbibés de mazout. Le tuyau flexible était à sa place, l'extrémité introduite dans un orifice situé sur le dessus de la citerne. Sous le camion, les gendarmes découvrirent une fosse de travail complètement souillée de mazout. Un pompier y pénétra et découvrit une grille d'évacuation d'eau remplie d'hydrocarbure. Cette canalisation, par laquelle s'est écoulée entre 250 et 400 litres de mazout, débouche à ciel ouvert en aval de la ferme X.

Interrogé par la gendarmerie le 23 mars 1998, X a déclaré qu'il ne se trouvait pas à son domicile, le 13 mars 1998, mais que son épouse avait reçu un téléphone du conseiller communal responsable de l'environnement vers 17h00. Elle ne l'a pas avisé de coup de fil à son retour. Lui-même, en rentrant, vers 18h00, est passé à côté de la citerne; il a remarqué que le tuyau était tombé derrière celle-ci, côté fosse de travail. Il dit avoir repris ce tuyau qui ne coulait pas et il l'a remis à sa place, c'est à dire dans le trou au-

dessus de la citerne. Vers 21h00, son épouse a aperçu deux pompiers en train de découvrir un regard rempli d'eau, devant la maison. C'est finalement vers 00h15 qu'il a été réveillé par les gendarmes. Il ne s'explique pas comment le tuyau est tombé mais a précisé que la porte de la remise est rarement fermée.

- B. Par ordonnance pénale du 26 mai 1998, le Juge d'instruction du 2^{ème} ressort a reconnu X coupable d'infractions à la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). Il a constaté que l'intéressé utilise depuis une vingtaine d'années une citerne à mazout sans bac de rétention dans un local adjacent à son domicile et que le tuyau flexible de la citerne était tombée derrière celle-ci. Par un phénomène de siphon, une quantité d'environ 250 litres de mazout s'était écoulée par une grille d'évacuation d'eau, polluant une combe en aval de la ferme sur une centaine de mètres ainsi que les ruisseaux, sans toutefois provoquer de dégâts à la faune aquatique. Retenant la négligence, le juge pénal a condamné X à une amende de 300 francs.

Non contesté, le jugement entré en force est exécutoire.

- C. Le 1^{er} juillet 1998, l'Office de la protection de l'environnement (OPEN) a adressé à X une facture d'un montant de 107'186,40 francs représentant les frais d'intervention et d'élimination consécutif à la pollution par hydrocarbure.
- D. Le 14 juillet 1998, X a formé opposition à la facture au motif que plusieurs interventions fautives des services de la commune et des sapeurs-pompiers ont entraîné une augmentation du dommage. Il a requis une expertise qui a été confiée au bureau Y, à Fribourg, qui a déposé son rapport le 20 octobre 1998. Pas d'accord avec les conclusions qui y figurent, X a confié à la société W, à Lausanne, le mandat de se déterminer sur le rapport de Y SA.
- E. Les parties ne trouvant pas un terrain d'entente, la Direction des travaux publics (la Direction) a finalement rejeté le recours de X par décision du 12 décembre 2000. En substance, la Direction a considéré que les griefs de X quant aux méthodes utilisées par les divers intervenants n'étaient pas fondés et que les reproches formulés aux services concernés dans le rapport de W SA n'étaient d'une façon générale pas justifiés. Au contraire, la pollution aurait pu être découverte beaucoup plus tôt et l'étalement du mazout limité si X n'avait pas entravé les recherches mais participé à l'enrayer, conformément à son devoir de diligence défini à l'art. 3 LEaux. Certes, la commission locale du feu n'avait pas effectué le contrôle de toutes les installations de X, comme le lui impose l'article 3 du règlement sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels. Ce manquement n'apparaît, selon la Direction, que comme une cause lointaine et indirecte de la pollution en comparaison des violations graves et répétées commises par X. Par conséquent, il ne se justifiait pas de mettre une partie des frais

d'intervention à la charge de la Commune. Le défaut d'entretien du réseau communal de canalisations n'est pas non plus une cause de la pollution. Finalement, la Direction, considérant qu'une d'expertise neutre ne s'imposait pas, a conclu que X était l'unique responsable de la pollution et que les divers services d'intervention avaient agi conformément au principe découlant de l'art. 54 LEaux. Elle a par conséquent confirmé la décision de l'OPEN du 1^{er} juillet 1998.

- F. Par mémoire du 26 janvier 2001, X a saisi le Tribunal administratif. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des décisions rendues les 12 décembre et 1^{er} juillet 1998 respectivement par la Direction et l'OPEN. Comme mesure d'instruction, il requiert une expertise aux fins de déterminer les causes et les responsabilités techniques de la pollution.

Dans ses observations du 27 mars 2001, la Direction conclut au rejet du recours et conteste, notamment, la nécessité d'une expertise neutre. Les communes concernées proposent également le rejet du recours.

Les arguments et les moyens des uns et des autres seront examinés ci-après, dans la mesure utile.

En droit:

1. a) Formé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (art. 4 aCst) comprend, de manière générale, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a aa p. 16).

En tant que garantie générale de procédure, le droit d'être entendu trouve son expression en droit cantonal dans les art. 57 à 65 CPJA. S'agissant plus spécifiquement de la participation à l'administration des preuves, l'art. 60 CPJA prévoit que les parties ont le droit de prendre connaissance des documents, renseignements et rapports utiles recueillis dans la procédure et de participer aux inspections d'une chose ou de lieux (let. a); de s'exprimer sur les questions à poser aux experts et de prendre connaissance des expertises (let. b); de participer à l'audition des témoins et des experts et de poser des questions complémentaires (let. c). Selon l'art. 61 CPJA, l'autorité ne peut refuser la participation à l'administration des preuves que si un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (al. 1) ou lorsque l'urgence ou la nature de l'affaire l'exige (al. 2). Lorsque les parties se voient exclues de l'administration d'une preuve, la pièce dont la consultation a été refusée ne peut être utilisée à leur désavantage, à moins que l'autorité ne lui en ait communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel et ne lui ait donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre preuves (art. 61 al. 3 et 65 CPJA).

Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a p. 183 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. La guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités).

- b) En l'occurrence, avant de rendre la décision entreprise, la Direction des travaux publics, par l'OPEN, a entendu le mandataire du recourant, suite à l'opposition de ce dernier à la facture d'un montant de fr. 107'186,40, le 25 septembre 1998. Le rapport Y lui a été adressé le 20 octobre 1998. Il s'est déterminé sur l'expertise qui ne le convainc pas, selon courrier du 5 novembre 1998. Par courrier du 17 novembre 1998, l'OPEN lui a donné la possibilité de poser des questions complémentaires pour "clarifier certaines circonstances et les responsabilités liées au sinistre". Le recourant, et son assureur, ont décidé, plutôt que de confirmer la demande d'une expertise neutre, de remettre le dossier à un spécialiste pour lui demander un avis sur l'expertise Y SA (cf. lettre du 30 novembre 1998, pièce no 16 autorité intimée). Le 24 février 1998, le recourant a produit le rapport de la société W SA. Finalement, une séance réunissant tous les intéressés a eu lieu, le 13 octobre 1998 à Z. Cette réunion avait pour but d'entendre les différentes parties concernées, de déterminer la nécessité des mesures prises lors de l'intervention et de tenter un arrangement au sujet des factures contestées (cf. pièce no 28 autorité intimée). Le recourant s'est encore déterminé sur le procès-verbal de la séance, le 23 décembre 1999.

Ainsi, contrairement à ce qu'il prétend, le recourant a eu tout loisir de s'exprimer sur l'expertise Y SA et la compléter par les questions qu'il jugeait utiles. Par ailleurs, il a expressément renoncé à exiger une expertise neutre et préféré confier ce mandat à un spécialiste de son choix (cf. pièce no 16 autorité intimée). C'est donc en vain qu'il invoque la violation des dispositions précitées. Le reproche est par conséquent mal fondé.

3. a) Selon l'art. 59 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), les frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente, ainsi que pour en déterminer l'existence et y remédier, peuvent être mis à la charge de ceux qui en sont la cause. De même, l'art. 54 LEaux dispose que les coûts résultant des mesures prises par l'autorité pour prévenir un danger imminent pour les eaux, pour établir un constat et pour réparer les dommages sont à la charge de celui qui a provoqué ces interventions. Ces règles actuelles sont inspirées de l'art. 8 de la loi sur la protections des eaux (LPEP), abrogée par la LPE, 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 il prévoit lui aussi l'imputation obligatoire des frais (ATF 122 2 26, consid. 3 p. 29 et doctrine et jurisprudence citées).

Dans sa jurisprudence relative à l'art. 8 LPEP, le Tribunal fédéral a désigné les personnes "qui sont la cause" des mesures de sécurité en recourant aux notions de perturbateur par comportement et de perturbateur par situation. Le perturbateur par comportement est une personne dont les actes ou les omissions, ou ceux de tiers qui dépendent d'elle, ont provoqué l'atteinte, tandis que le perturbateur par situation est une personne à qui il incombe de remettre une chose dans un état conforme à l'ordre public, en raison de ses liens avec cette chose, généralement parce qu'elle en dispose ou en jouit comme propriétaire ou possesseur. Bien que la notion de perturbateur ait été développée en vue de désigner la personne qui est obligée, du point de vue de la police des eaux, d'empêcher un danger ou une pollution ou d'y remédier, cette notion s'applique aussi lorsqu'il s'agit de déterminer qui doit supporter les frais de rétablissement d'une situation conforme au droit. Pour que le perturbateur soit appelé au remboursement des frais occasionnés par des mesures de sécurité, il ne suffit pas toutefois que sa situation ou son comportement soit en relation de causalité avec la menace ou l'atteinte qui a nécessité ces mesures; il faut en outre que le lien de causalité soit immédiat, c'est - à - dire que la cause elle-même ait franchi les limites du danger. De même dans le cas du perturbateur par situation, il faut que la chose elle-même ait été la source du danger. En cas de concours de perturbateurs, l'autorité doit rechercher d'office et soigneusement, selon les règles applicables à l'activité administrative, quelle est la part de responsabilité de chacun des perturbateurs. Une fois celle-ci établie, l'autorité doit appliquer

par analogie les principes contenus aux art. 50 al. 2 et 51 al. 2 du code des obligations (RS 220). Chacun des perturbateurs n'est donc tenu de rembourser le coût des mesures de sécurité que dans la proportion de la responsabilité qui lui serait imputée, selon des dispositions du droit privé, dans le cadre de ses relations internes avec ses coobligés (RDAF 1998 62, consid. 1 p. 64/65).

- b) En l'occurrence, la Direction intimée a constaté que le recourant, en tant que détenteur d'une installation de stockage de mazout, a laissé s'écouler de sa citerne une quantité d'hydrocarbure estimée entre 250 et 400 litres. En l'absence de bac de rétention, le liquide s'est répandu sur le fond de la remise puis s'est écoulé dans la fosse de travail située à proximité et équipée d'une grille d'évacuation. Le mazout s'est déversé dans une canalisation pour réapparaître à l'extérieur, dans un regard peu profond, à l'angle Nord Est de la remise qui reçoit des eaux de drainage et les eaux ruisselant sur la route d'accès (eaux claires). La Direction s'est fondée pour cela sur les divers rapports établis par le garde-chasse, la gendarmerie cantonale, le Corps des sapeurs pompiers de Z, l'ordonnance pénale du Juge d'instruction et, enfin, le rapport du bureau Y SA. L'autorité intimée en conclut que le recourant est l'unique responsable de la pollution et qu'à ce titre les frais résultant doivent être mis à sa charge, en vertu de l'art. 54 LEaux.
- c) Les allégations du recourant ne sont pas de nature à mettre en cause le point de vue de l'autorité intimée. L'absence de contrôles de la part de l'OPEN et de la commune n'est pas déterminant pour l'issue du présent litige. En effet, le recourant aurait dû soumettre la construction de l'installation de stockage de mazout à la procédure d'autorisation qui, de toute évidence, lui aurait été refusée dans ces conditions. Ni déclarée ni conforme, la citerne a échappé au contrôle des services administratifs à qui on ne saurait tenir rigueur.

Par ailleurs, le comportement de l'épouse du recourant et le sien, le jour de l'accident, ont empêché la découverte plus rapide de la source de la pollution et la prise de mesures de protection. Avisée d'une fuite de mazout vers 17h00, l'épouse du recourant n'en a pas informé son mari à son retour. Ce dernier, en revanche, a constaté vers 18h00 que le flexible de service de la citerne était à terre. Il l'a remis en place. A 20h30, il a renvoyé les pompiers venus contrôler son installation en affirmant que tout était en ordre. Ce n'est que suite à l'intervention des gendarmes que la source de la pollution a enfin été découverte dans la remise du recourant, vers minuit.

- d) Ainsi, en installant, sans la moindre autorisation et dans l'illégalité la plus complète, dans une remise ouverte à tout vent, une citerne à mazout sans bac de rétention, pourvue d'un tuyau flexible démunie d'un système de fixation et située près d'une fosse de travail équipée d'une grille d'évacuation dont la

canalisation débouche à ciel ouvert dans la conduite communale d'eau claire, le recourant a fait preuve d'une négligence crasse que l'autorité pénale a d'ailleurs sanctionnée. Il ne fait dès lors aucun doute que son comportement est la cause immédiate et unique de la survenance du danger pour les eaux et de leur pollution. C'est donc à juste titre que l'autorité l'a recherché comme le seul perturbateur et l'a astreint à répondre des frais de rétablissement d'une situation conforme au droit, en application de l'art. 54 LEaux.

4. a) Lorsque l'autorité intervient par des mesures d'urgence pour prévenir ou réparer un dommage à l'eau ou à l'environnement, elle se doit de mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires. En effet, elle agit alors pour préserver des intérêts publics, même si l'intervention a lieu sur les eaux privées ou sur le terrain d'un particulier; en effet, les normes des art. 54 LEaux et 59 LPE ont pour but la protection d'intérêts publics, qui sont l'eau, qu'il s'agisse d'eaux publiques ou privées, et l'environnement.

L'art. 3 LEaux prévoit que chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances. Cette norme s'applique également aux autorités. Dès lors, l'autorité cantonale qui intervient par des mesures d'urgence se doit de mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires et utiles pour atteindre le but de protection ou de réparation qu'elle poursuit. Ces moyens sont ceux dont disposent les administrés pour intervenir dans le cadre de leurs obligations de police, mais également et principalement des moyens qui sont dans la seule disposition des organes étatiques. Il s'agit alors de mesures techniques spéciales qui entrent dans les attributions des organes de police créés à cet effet (art. 49 LEaux).

La difficulté principale réside dans l'urgence qui préside à la détermination des moyens à mettre en oeuvre. En effet, dès l'instant qu'une atteinte aux eaux ou à l'environnement est imminente ou réalisée et que l'autorité en est informée, elle doit agir sans délai. Or, le contenu de l'information donnée à l'autorité est assez souvent résumé à : "du mazout se répand sur la chaussée" ou encore : "on a trouvé des fûts éventrés près de la rivière; un liquide pestilentiel s'en écoule"... Les services techniques d'intervention ne connaissent pas le volume de mazout qui se répand; ils ne savent pas s'il existe une source dans les environs immédiats de l'accident. Le contenu exact du fût est le plus souvent inconnu jusqu'à ce que l'intervention ait eu lieu. Pourtant ce sont précisément ces indications qui permettraient à l'autorité d'engager les moyens nécessaires dans une ampleur adéquate. Mais ces informations imposent que la personne qui communique l'accident aient certaines connaissances que la grande majorité de la population ne possède pas. Ceci amène souvent les instances compétentes à prendre des mesures jugées disproportionnées par le perturbateur qui s'en voit facturer les frais. Il est vrai, qu'après coup, lorsque la situation est à nouveau conforme au droit et que tout danger a été écarté, on a tendance à

considérer qu'il y a eu "plus de peur que de mal". Mais il n'en reste pas moins que l'intervention doit être réalisée avec efficacité malgré la contrainte que représente l'urgence; cela implique que l'autorité mette en oeuvre tous les moyens qui lui paraissent efficaces et indispensables au vu des éléments connus, mais également des éléments probables ou potentiels.

La jurisprudence fédérale estime d'ailleurs, au vu de la rapidité avec laquelle les décisions doivent être prises, que les autorités administratives et judiciaires doivent examiner les mesures mises en oeuvre et les frais qui en résultent avec réserve lors de leur répercussion auprès des perturbateurs. Cette jurisprudence prévoit cependant également que seuls les frais utiles au but de protection poursuivi peuvent faire l'objet d'un remboursement (E. Bétrix, URP/DEP 1995 p. 370, ch. 4.1 p. 379/380 et la jurisprudence citée).

- b) En l'espèce, le recourant reproche à la Direction de ne pas avoir tenu compte des erreurs commises par les divers intervenants dans la clé de répartition des frais d'intervention. Ce moyen est mal fondé.

Tout d'abord, il y a lieu de relever l'absence de tout lien de causalité directe et immédiate entre le comportement et les mesures prises par les services qui sont intervenus et l'atteinte qui les a nécessités. Ces derniers ne sauraient dès lors être considérés comme des perturbateurs au sens de la jurisprudence développée ci-dessus (consid. 3 let. a).

Cela étant, la Cour constate qu'alerté le 13 mars 1998, vers 14h00, le responsable communal de l'environnement a immédiatement effectué une reconnaissance des lieux et averti notamment les voisins et la famille X de la pollution. L'épouse du recourant a également été avisée à 15h30 puis à 17h00. Le recourant a constaté à son retour à domicile, vers 18h00 que le flexible de service de la citerne était tombé à terre; il l'a remis en place mais s'est bien gardé d'en aviser le responsable communal ou les pompiers présents sur place. Il est dès lors mal venu de reprocher au Commandant de ceux-ci - qui n'avait aucun moyen de détecter la source de la pollution ni la quantité de mazout qui s'était écoulée - de n'avoir averti le Centre de renfort que vers 23h00.

Il tombe sous le sens également que le mauvais état de la canalisation d'eaux claires est étranger à la cause de la pollution et qu'elle n'est pas destinée à des hydrocarbures. En outre, si elle avait été en bon état, elle aurait facilité une pollution plus importante du ruisseau et provoqué des dégâts autrement plus importants.

Enfin, le recourant s'en prend aux techniques utilisées pour nettoyer les canalisations et le terrain et pour évacuer la terre souillée. Il faut cependant constater que, si l'on suit le rapport d'expert mandaté par le recourant, le comportement des pompiers s'inscrit encore dans l'importante marge de

manoeuvre qu'on doit reconnaître aux instances intervenant dans l'urgence pour endiguer une pollution. Même si les pompiers auraient, cas échéant, pu intervenir de manière plus ciblée, plus efficace et plus rapide, il n'en demeure pas moins que les actions entreprises - même si elles se révélaient inopportunes après coup - n'étaient pas insensées au moment où elles ont été décidées.

Dans ces conditions, il est exclu de réduire le montant mis à la charge du recourant sous prétexte que l'autorité aurait engagé des frais inutiles. Ce qui a été décidé lors de l'intervention paraissait justifié à ce moment et les frais ont été engagés de bonne foi sur une appréciation raisonnable de la situation. Il appartient dès lors au perturbateur de les supporter.

5. Il ressort des considérations qui précèdent que c'est à juste titre que l'autorité intimée a mis à la charge du recourant les frais de réparation que ce dernier a causé en sa qualité de perturbateur immédiat, conformément à l'art. 54 LEaux et qu'elle n'a pas retenu une prétendue co-responsabilité des divers services qui sont intervenus pour enrayer le sinistre et procéder aux mesures de rétablissement que la situation exigeait. Partant, le recours doit être rejeté et la décision de la Direction, du 12 décembre 2002, confirmée.

Il n'y a dès lors pas lieu d'entrer en matière sur la demande d'expertise neutre formulée par le recourant dans le cadre de ses conclusions.

6. Le recours étant rejeté, les frais de justice sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA et fixés selon les art. 1 et 2 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Pour cette même raison, aucune indemnité de partie fixée n'est allouée (art. 137 CPJA).