



602 2008-73

Arrêt du 22 septembre 2008

II^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

X. SA, à Y., **recourante**, représentée par Me Isabelle Python, avocate, av.
de la Gare 8, case postale 488, 1701 Fribourg,

contre

**DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES
CONSTRUCTIONS**, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg,
autorité intimée,

OBJET

Protection de l'environnement

Recours du 19 mai 2008 contre la décision du 14 avril 2008

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 7 décembre 2005, le Service de l'environnement (SEn) a informé l'entreprise X. SA, à Y., qu'il entendait inscrire au cadastre des sites pollués selon l'art. 5 de l'ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680), l'aire d'exploitation n° 2174-1023 sise sur la parcelle 617 du registre foncier de Y.

A l'issue d'une longue procédure au cours de laquelle l'entreprise concernée a pu s'exprimer plusieurs fois en fournissant tous les renseignements qui lui semblaient utiles, cette dernière a requis, le 19 mars 2007, qu'une décision formelle constatatoire soit rendue par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après la Direction).

B. Par décision du 14 avril 2008, la Direction a ordonné l'inscription de l'aire d'exploitation sise sur la parcelle 617 RF, dont le détenteur est X. SA, dans le cadastre des sites pollués du Canton de Fribourg. Elle a prévu que l'inscription comportera les informations suivantes:

- a) *Emplacement: Zone industrielle, 1754 Y. (secteur Y), RF 617, coordonnées 570'980 / 181/330*
- b) *Type d'activité sur le site: commerce de gros de machines et de matériels agricoles (code NOGA 51.66)*
- c) *Période approximative d'exploitation: de 1969 à nos jours*
- d) *Investigations et mesures de protection de l'environnement déjà réalisées: investigation réalisée=non*
- e) *Atteintes déjà constatées=non*
- f) *Domaines de l'environnement menacés: eaux souterraines=non, eaux de surface=non, sol=non, atmosphère=non*
- g) *Evénements particuliers: non*
- h) *Classement OSites selon l'art. 5: Site pour lequel on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommodante à l'environnement*

L'autorité a motivé sa décision en retenant que l'entreprise en cause exerce depuis 1969 des activités liées au commerce de gros de machines et de matériel agricoles, qui font partie des branches susceptibles d'être concernées par une pollution, conformément à l'annexe 1 de la directive de l'Office fédéral de l'environnement intitulée "L'environnement pratique, Etablissement du cadastre des sites pollués, 2001" (ci-après, l'OFEV 2001) . Dans la mesure où, selon une décision du SEn du 4 octobre 1988, il avait été constaté à l'époque que la place de la station service et les colonnes de distribution n'étaient pas sécurisées, la vraisemblance d'une pollution du site a été admise. L'autorité a considéré que l'entreprise n'avait pas réussi à prouver qu'aucune activité susceptible de polluer avait été effectuée sur le site, que les mesures de protection nécessaires contre les atteintes avaient été prises depuis le début ou que des démarches adéquates démontraient la non-pollution du site.

C. Agissant le 19 mai 2008, X. SA a contesté devant le Tribunal cantonal la décision de la Direction du 14 avril 2008 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle

conclut à ce que l'aire d'exploitation n° 2174-1023 sur l'art. 617 RF d'Y. ne soit pas inscrite dans le cadastre des sites pollués.

A l'appui de ses conclusions, la recourante fait valoir tout d'abord que, selon le rapport du 24 septembre 2004, établi par le bureau d'études B. SA, des investigations ont été effectuées dans toute la zone industrielle de Y. dont il ressort que seules trois parcelles nécessitent une surveillance de la nappe phréatique, soit les art. 816, 499ab et 10 RF d'Y. Pour le reste, la zone industrielle d'Y. est non polluée et ne nécessite pas de surveillance particulière.

Par ailleurs, rappelant que l'aire litigieuse concerne l'ancienne station service sise à l'arrière de l'art. 617 RF et non pas la nouvelle installation aménagée le long de la route cantonale, la recourante indique que trois citernes existent sur cet emplacement, soit une citerne enterrée de 10'000 litres, construite avec un manteau à double paroi et disposant d'un détecteur de fuite et d'une sonde anti-débordement, une citerne de 4'500 litres de diesel et une citerne à mazout de 30'000 litres destinée au chauffage, les deux dernières installations étant situées à l'intérieur du bâtiment. Compte tenu de cette situation et du fait que la place de la station service a été bétonnée et goudronnée depuis l'origine en 1976, la recourante estime qu'il n'y a aucun indice de pollution.

Elle estime qu'en réalité, le SEn se serait fondé sur des constatations erronées en retenant que la citerne enterrée ne dispose pas d'une double paroi. A son avis, l'autorité se serait fourvoyée en s'appuyant sur un permis de construire, dossier 87/2750, qui prévoyait la construction de deux citernes enterrées mais qui n'a jamais été mis en œuvre.

De même, la décision du SEn du 4 octobre 1988 ne concernerait que l'assainissement de la station d'essence du point de vue de l'hygiène de l'air, les colonnes à essence devant être dotées d'un récupérateur des gaz, et du point de vue de la récupération des eaux de surface. Elle ne viserait pas un problème d'infiltration d'essence par la terre.

Dans ces conditions, vu les faits du dossier, la recourante estime qu'aucun élément pertinent ne permet de justifier l'existence d'une pollution très probable au sens de l'art. 5 al. 3 OSites.

D. Dans ses observations du 21 août 2008, la Direction conclut au rejet du recours. Elle relève que le programme d'analyse établi par le bureau B. visait le dépistage du plomb dans les eaux souterraines et les sols. Ce programme ne permettait pas de dépister une éventuelle pollution du sol et des eaux par des hydrocarbures provenant d'une place de distribution de carburant, de sorte qu'il ne peut répondre aux exigences d'investigation préalable pour la station service.

Par ailleurs, se référant à une inspection des lieux du 25 juillet 1988, l'autorité intimée souligne que le réservoir de diesel de 4'500 litres était en charge par rapport à la colonne de distribution. Etant située plus haut que la colonne, la citerne aurait ainsi pu se vider complètement par effet de siphonage en cas de rupture de la conduite ou d'un dysfonctionnement. A cette occasion, il a été également constaté une absence de bac d'interception sur les colonnes de distribution, ce qui signifie que les écoulements chroniques de carburant au cours de l'utilisation des colonnes n'étaient pas interceptés et pouvaient s'infiltrer dans le terrain au pied des colonnes.

Ainsi, dans la mesure où la décision du 4 octobre 1988 atteste que l'installation n'était pas conforme du point de vue de la protection des eaux depuis sa mise en service et compte

tenu de la présence d'une activité à risque pratiquée sur le site depuis 1976, l'inscription au cadastre se justifie.

Pour le surplus, la Direction nie avoir confondu les procédures. La non-réalisation des installations prévues dans le dossier de permis de construire 87/2750 est sans incidence sur la présente affaire. De même, la décision du 4 octobre 1988 ne concerne pas un assainissement de la station d'essence du point de vue de l'hygiène de l'air. Cette décision a bien été rendue, mais le 13 novembre 1989. Celle du 4 octobre 1988 porte sur la mise en conformité de la place de distribution de carburant. Elle fait suite à la vision locale du 25 juillet 1988 et applique de la loi sur la protection de l'environnement et l'ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer. Elle atteste dans tous les cas que les critères en matière d'étanchéité et de raccordement des eaux n'étaient pas respectés depuis le début des activités.

e n d r o i t

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). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal 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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. L'art. 5 OSites a la teneur suivante:

¹ *L'autorité recense les sites pollués en dépouillant les données disponibles telles que cartes, inventaires et informations. Elle peut demander des renseignements aux détenteurs des sites ou à des tiers.*

² *Elle communique au détenteur les données qu'elle prévoit d'inscrire au cadastre et lui donne la possibilité de se prononcer et de fournir des éclaircissements. A la demande du détenteur, elle rend une décision en constatation.*

³ *Elle inscrit au cadastre les sites dont la pollution est établie ou très probable selon les al. 1 et 2. L'inscription doit renseigner dans la mesure du possible sur:*

a. l'emplacement;

b. le type et la quantité de déchets présents sur le site;

c. la période de stockage des déchets, la période d'exploitation ou la date de l'accident;

d. les investigations et les mesures de protection de l'environnement déjà réalisées;

e. les atteintes déjà constatées;

f. les domaines de l'environnement menacés;

g. les événements particuliers tels que l'incinération de déchets, les glissements de terrain, les inondations, les incendies ou les accidents majeurs.

⁴ Sur la base des indications figurant dans le cadastre, en particulier de celles qui concernent les types de déchets déposés sur le site et leur quantité, l'autorité classe les sites pollués en deux catégories:

a. les sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode, et

b. les sites pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement.

⁵ L'autorité établit une liste de priorités pour l'exécution des investigations. Ce faisant, elle tient compte, selon les informations figurant dans le cadastre, du type et de la quantité de déchets déposés sur le site pollué, de la possibilité de dissémination de substances ainsi que de l'importance des domaines de l'environnement concernés.

Si une simple probabilité ne suffit pas pour justifier l'inscription au cadastre (KONRAD BAUMANN, Le cadastre des sites pollués, DEP 2001 p. 742, PETER TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad art. 32c, n° 39), il n'est pas nécessaire cependant de prouver l'existence effective d'une pollution avant de procéder à la mesure. En réservant l'inscription des sites dont la pollution est très probable, l'art. 5 al. 3 OSites permet à l'autorité de se fonder sur de simples indices. En particulier, en matière de terrains industriels et artisanaux, le seuil posé pour l'inscription au cadastre est placé très bas; il est admis que, lorsque certaines activités à risques ont été effectuées sur un site, spécialement avant 1985, ce dernier est en principe réputé pollué (ATA du 24 août 2007, 2A 05 41, consid. 5b; RUTH E. BLUMER, Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen: Praxiserfahrungen aus der Industrie, DEP 2001 p. 760/761). Dans ce cadre, l'OFEV 2001 répertorie les activités à risques les plus représentatives.

Lorsque, sur la base des indices à disposition, la pollution d'un site est très probable, dans le sens décrit ci-dessus, il incombe au détenteur d'apporter la preuve de l'absence de pollution s'il entend éviter l'inscription au cadastre. Le fait que, par le passé, un terrain ait supporté une activité à risques entraîne pratiquement un renversement du fardeau de la preuve (HANS U. LINIGER, Altlasten: Bauen im reglementierten Baugrund, in: Journées du droit de la construction, Fribourg 1999, volume I, p. 71). Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme en l'espèce, une décision entrée en force établit que, pendant des années, l'exploitation n'était pas conforme au droit.

3. Dans le cas particulier, l'activité que la recourante exerce sur le site depuis 1976 correspond clairement à un commerce de gros de machines et véhicules agricoles au sens de la Nomenclature générale des activités économiques 1985. Or, selon l'OFEV 2001 (annexe 1), une telle activité pratiquée avant 1985 est considérée comme étant à risques.

Dans le cadre de cette activité à risques, un poste de distribution de carburant a été installé en 1976 et exploité depuis cette date. La distribution de carburant constitue une des activités spécifiques de la branche automobile, qui fait l'objet d'une liste de contrôle. Or, la décision du 4 octobre 1988 – en relation avec le procès-verbal d'inspection des lieux du 25 juillet 1988 – atteste que cette installation n'était pas conforme du point de vue de la protection des eaux depuis sa mise en service. En particulier, il a été constaté que les colonnes de distribution n'étaient pas équipées avec des bacs d'interception, de sorte que les écoulements chroniques de carburant au cours de l'utilisation des colonnes n'étaient pas captés et pouvaient s'infiltrer dans le sol. Ce risque était d'autant plus grand que le réservoir de diesel était en charge avec la colonne. La même décision indique également, sans autre précision, que la place de distribution n'était pas sécurisée.

Ainsi, au vu des conditions non conformes au droit en vigueur décrites ci-dessus qui ont prévalu pendant des années dans l'exploitation d'une activité à risques, on doit admettre que la pollution du site est très probable au sens de l'art. 5 al. 3 OSites.

4. Les griefs invoqués par la recourante ne modifient pas cette constatation.

a) Comme il été vu précédemment, prenant acte de la présence d'une activité à risque sur le site, l'autorité s'est appuyée sur la décision du 4 octobre 1988 et notamment sur la constatation de l'absence de bacs d'interception des colonnes de distribution, pour justifier sa décision d'inscription au cadastre. Il importe peu dès lors que la citerne de 10'000 litres enterrée ait bénéficié d'une double paroi ou que la place de distribution ait été bétonnée depuis 1976.

b) Il ressort clairement du dossier que la décision du 4 octobre 1988 ne concernait pas des questions d'hygiène de l'air, mais la non-conformité de l'installation à la législation sur la protection de l'eau. Les constatations qui ressortent de cette décision et du procès-verbal de la séance d'inspection des lieux du 25 juillet 1988 constituent des indices suffisants de pollution du site au sens de l'art. 5 OSites.

c) L'autorité intimée ne s'est pas fourvoyée en intégrant par erreur au dossier des données relevant de la procédure de permis de construire 87/2750. La décision attaquée ne se base pas sur la présence des deux citernes enterrées prévues dans cette procédure avortée.

d) Le fait que la place de distribution de carburant ait été bétonnée ou goudronnée dès 1976 n'exclut pas une pollution du sol par des hydrocarbures. Comme il a déjà été dit, c'est l'absence de bacs d'interception sur les colonnes – contraire à l'ancien art. 33 de l'ordonnance fédérale du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (OPEL) - qui concrétise en l'occurrence la vraisemblance d'une pollution déjà liée à l'exercice d'une activité à risque sur le site. La présence de la place de distribution bétonnée ou goudronnée ne modifie pas fondamentalement la situation.

Au demeurant, il faut rappeler que la décision du 4 octobre 1988 consécutive à une inspection des lieux a constaté expressément que la place de la station service n'était pas sécurisée, nonobstant son revêtement.

e) Il est vrai que la zone industrielle d'Y. a fait l'objet d'une investigation préalable selon l'OSites par le bureau B. SA.

Les résultats de cette étude ont été consignés dans un premier rapport du 27 avril 2004. Il ressort du chapitre 4 de ce document qu'au terme de l'investigation historique, des risques liés au dépôt de véhicules et à la station service ont été reconnus en constatant que des hydrocarbures pouvaient avoir pollué les sols. Pour la seconde partie de l'étude consacrée à l'investigation technique, le bureau B. a proposé toutefois de se limiter à rechercher une pollution au plomb.

Le second rapport du 24 septembre 2004 du bureau B. se restreint à cet examen lié à la présence de plomb et n'est ainsi d'aucun intérêt pour juger de la présente affaire puisque cette substance n'est pas ici en cause.

Partant, la recourante ne peut tirer aucun bénéfice de cette investigation préalable qui ne concernait pas les hydrocarbures. Au contraire, l'étude historique effectuée à cette occasion

a clairement mis en évidence les risques de pollution consécutifs à la présence des dépôts de véhicules et de la station service.

f) Sous l'angle de la proportionnalité, l'autorité intimée a tenu compte des renseignements fournis par la recourante puisque, malgré la présence attestée d'une nappe phréatique, le site a été classé dans la catégorie des sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode. Ce classement signifie qu'en l'état, aucune investigation n'est requise par l'autorité. Une intervention ne sera nécessaire qu'en cas de modification ou transformation du site.

5. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

206.51 cadastre Osites