



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

ADM 20 / 2010

Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Jean Moritz
Greffière : Gladys Winkler

ARRET DU 29 NOVEMBRE 2010

en la cause liée entre

X. SA,

- représentée par **Me Marc Labbé**, avocat à Bienne,

recourante,

et

1. l'Office de l'environnement, Les Champs-Fallat, 2882 St-Ursanne,

intimé no 1,

2. Usines A. SA,

intimée no 2,

3. Usines B. SA,

intimée no 3,

relative à la décision sur opposition de l'intimé no 1 du 26 janvier 2010.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Entre 2004 et 2006, l'Office de l'environnement (ci-après l'intimé no 1) a mené des investigations et a fait procéder à l'assainissement des bâtiments des anciennes Usines B. SA. Les lieux ont initialement été occupés par X. SA entre 1940 et 1948. Ladite société a transféré son siège en 1950. Depuis lors, deux entreprises ont déployé des activités sur le site, à savoir Usines A. SA et Usines B. SA.
- B. Sur requête de la société Usines B. SA, qui a procédé aux travaux d'assainissement, l'intimé no 1 a rendu le 9 mars 2009 une décision relative à la répartition des coûts entre les différents perturbateurs, fixant la part due par X. en sa qualité de perturbateur par comportement à Fr 6'901.- (3.255 %), le solde étant à la

charge de Usines A. SA (22.170 %) et Usines B. SA (74.575 %). La décision précise que cette quotité s'appliquera aux frais de surveillance et d'assainissement à venir.

- C. Cette autorité a confirmé sa décision sur opposition le 26 janvier 2010.
- D. X. (ci-après : la recourante) a recouru contre cette décision le 25 février 2010. Elle conclut d'une part à l'annulation de la décision attaquée et d'autre part à son exclusion de toute participation à la répartition des coûts d'assainissement du site industriel des Usines B. SA, de même que des frais de surveillance et d'assainissement éventuels à venir, le tout sous suite des frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, la recourante allègue notamment que son obligation de financer les coûts d'assainissement est prescrite, la dernière activité sur le site de l'époque de la part de la maison X. SA remontant à 62 ans.
- E. Par ordonnance du 15 mars 2010, le juge instructeur a considéré que Usines A. SA et Usines B. SA devaient être parties à la procédure de recours, dès lors que la décision attaquée met également à leur charge une partie des frais d'assainissement.
- F. L'intimé no 1, dans sa prise de position du 3 mai 2010, a conclu au rejet du recours. Il conteste que la créance en cause puisse se prescrire.

Les intimées nos 1 et 2 ne se sont pas exprimées.

- G. Par ordonnance du 1^{er} septembre 2010, les parties ont été informées qu'un jugement préalable sur la question de la prescription serait rendu par la Chambre administrative.

En droit :

1.
 - 1.1 La Chambre administrative est compétente pour connaître des recours contre les décisions rendues par l'intimé no 1 en vertu de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.0 ; cf. art. 3 al. 2 et 4 de l'ordonnance cantonale portant application de la LPE [RSJU 814. 01] et 160 litt. b Cpa).
 - 1.2 A teneur de l'article 142 al. 2 Cpa, même lorsque la valeur litigieuse est inférieure à 8'000 francs, le président peut faire trancher le litige par l'ensemble de la Chambre si les circonstances de fait ou de droit le justifient.

Dans le cas présent, compte tenu de la question de principe posée par la recourante et du fait que la quotité retenue par la décision attaquée s'appliquera en principe également aux frais de surveillance et aux éventuels frais supplémentaires d'assainissement futurs, les circonstances justifient que la question de la prescription soit tranchée par l'ensemble de la Chambre administrative.

- 1.3 Le recours a été déposé dans les forme et délai légaux. La recourante étant destinataire de la décision attaquée, elle a la qualité pour recourir (art. 10 litt. a et 120 litt. a Cpa).
- 1.4 Il s'ensuit que toutes les conditions de recevabilité sont remplies. Il peut dès lors être entré en matière sur le recours.
2. Le présent litige ne porte que sur la question de la prescription.
3. La décision attaquée se fonde sur l'article 32d LPE, qui règle la prise en charge des frais d'assainissement des décharges contrôlées et autres sites pollués par des déchets. Cette disposition a fait l'objet d'une modification, entrée en vigueur le 1er novembre 2006, qui soumet notamment l'exonération du détenteur de la décharge contrôlée ou du site pollué à des conditions simplifiées (RO 2006 p. 2677).

Les faits à l'origine des prétentions élevées contre la recourante sont manifestement antérieurs au 1^{er} novembre 2006, dans la mesure où les mesures d'investigation et l'assainissement ont eu lieu entre 2004 et 2006. L'existence et l'étendue des prétentions à son encontre doivent être déterminées d'après les dispositions applicables avant le 1^{er} novembre 2006, conformément au principe suivant lequel les lois n'ont pas d'effet rétroactif, qui découle aussi bien de la protection de la bonne foi garantie par l'article 9 Cst. que du principe d'égalité consacré à l'article 8 Cst. Les règles relatives à l'imputation des frais ne justifient pas une dérogation à ce principe 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. L'article 32d LPE est ainsi applicable dans sa teneur originelle (TF 1A.250/2005 consid. 5.1, in RDAF 2007 I p. 307). En effet, si la législation environnementale est d'application immédiate pour ce qui est du pollueur, elle ne l'est pas pour le payeur; à son égard, la répartition des frais se fait en fonction du droit en vigueur au moment de leur naissance (ZUFFEREY, Pollueur-payeur, perturbateur, détenteur et responsable. Concepts liés au principe de causalité et tentative de systématique, in BR/DC 1999 123, p. 129s).

- 4.
- 4.1 L'article 32d al. 1 LPE, dans sa teneur originelle en vigueur jusqu'au 31 octobre 2006 (cf. RO 1997 1155), est ainsi libellé :

¹ Celui qui est à l'origine de l'assainissement assume les frais.

² Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaire l'assainissement par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur de la décharge contrôlée ou du site n'assume pas de frais si :

a. Même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pu avoir connaissance de la pollution,

- b. Elle n'a retiré aucun bénéfice de la pollution et
- c. Elle ne retire aucun bénéfice de l'assainissement.

³ L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsque celui qui est tenu d'assainir l'exige ou que l'autorité procède à l'assainissement elle-même.

- 4.2 La doctrine et la jurisprudence distinguent l'obligation matérielle d'assainir, qui poursuit le but prioritaire de protection de l'environnement, de l'obligation de financer les mesures d'assainissement, qui a pour objectif la répartition équitable des charges financières résultant des mesures qu'il a fallu prendre (AYER/REVAZ, *Das Umweltschutzrecht in der Schweiz, Gesetz, Verordnung und Rechtsprechung*, Freiburg Schweiz 2001, p. 103; ROMY, *Protection de l'environnement et immobilier*, Genève 2005, p. 47ss ; TSCHANNEN/FRICK, *La notion de personne à l'origine de l'assainissement selon l'article 32d LPE, Avis de droit à l'intention de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEFP]*, Berne 2002, p. 3).

Il est admis, tant par la doctrine que par la jurisprudence fédérale, qu'en matière de biens de police, l'obligation de remise en état demeure aussi longtemps que l'atteinte contraire au droit persiste. Le Tribunal fédéral a en effet indiqué à plusieurs reprises qu'en ce qui concerne des biens protégés relevant de l'ordre public, dits biens de police, la prescription est exclue (ATF 114 Ib 44 consid. 4 = JdT 1990 I 482] ; 105 Ib 265 = JdT 1981 I 250; ROMY, *op. cit.*, p. 70ss). Il est en effet inimaginable d'admettre la prescription en matière de biens de police. Cela vise des dangers concrets pour l'être humain ou l'environnement (PFEIFER, *Kostentragungspflichten bei Sanierung und Überwachung von Altlasten im Zusammenhang mit Deponien*, in : ZBI 2004, p. 148).

- 4.3 L'article 32d al. 1 LPE n'indique pas qui doit être considéré comme "personne à l'origine de l'assainissement". La jurisprudence fédérale a recouru à la notion de perturbateur utilisée en matière de droit de police et a précisé que les frais peuvent être mis à la charge tant du perturbateur par situation que du perturbateur par comportement. Doit être considérée comme un perturbateur par comportement, la personne qui crée un dommage ou un danger en raison de son propre comportement ou de celui d'un tiers placé sous sa responsabilité, alors que le perturbateur par situation s'entend de la personne qui dispose de la maîtrise effective ou juridique de la chose ayant provoqué la situation contraire à l'ordre public (TF 1A.250/2005 consid. 5. 1 du 14 décembre 2006 et les références citées).

Il en découle qu'une personne peut être appelée à assumer des frais plusieurs années après avoir commis les faits à l'origine de la pollution, en sa qualité de perturbateur par comportement.

5. S'agissant de la prise en charge des frais, ni la LPE ni l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680) ne contiennent de dispositions concernant la prescription des créances découlant de la prise en charge des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué. C'est ici le lieu de préciser que

les créances de droit public sont en principe prescriptibles, même en l'absence de dispositions juridiques topiques (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2^{ème} éd., Berne 1983, note 244, p. 299).

- 5.1 La doctrine majoritaire et la jurisprudence s'accordent sur un délai de prescription relatif de cinq ans dès le jour où l'intervention a été exécutée et que le montant des frais est connu de l'autorité (ATF 126 II 54 consid. 7; ATF 122 II 26; ATF 116 la 461).
- 5.2 Le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question d'un délai de prescription absolu. On peut néanmoins mentionner que dans un arrêt du 14 décembre 2006, qui concernait la répartition des coûts entre plusieurs perturbateurs par comportement remontant à des faits s'étant déroulés dans les années septante, notre Haute Cour n'a pas mentionné que les obligations à la charge de ces perturbateurs pouvaient être prescrites (TF 1A.250/2005 du 14 décembre 2006, in : RDAF 2007 I 307ss ; cf. également décision du 3 mai 2000 de la Direction des travaux publics du canton de Zurich, in URP/DEP 2000 p. 386, qui ne parle pas non plus de la prescription pour un comportement qui s'est étendu de 1933 à 1960).

Une partie de la doctrine, et c'est la position de l'intimé no 1, considère que les créances fondées sur l'article 32d LPE ne se prescrivent pas tant que les besoins d'assainissement existent (ROMY, Sort des responsabilités environnementales dans le transfert d'entreprise, in: Chappuis et al., Les entreprises et le droit de l'environnement: défis, enjeux, opportunités. Travaux de la journée d'étude organisée à l'Université de Lausanne le 11 juin 2008, CEDIDAC, p. 35ss; ROMY, Protection de l'environnement et immobilier, op. cit., p. 47ss; TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 20; TSCHANNEN, Commentaire LPE, mai 2000, n. 49 ad art. 32d, qui renvoie aux n. 49s ad art. 59 LPE ; TRÜEB, Commentaire LPE, mars 1998, n. 49 ad art. 59 ; SCHERRER, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, Berne 2005, p. 260ss).

D'autres, à l'instar de la recourante, défendent un délai de prescription extraordinaire de trente ans fondé sur l'article 662 CC appliqué par analogie (PFEIFER, Kostentragungspflichten bei Sanierung und Überwachung von Altlasten im Zusammenhang mit Deponien, in : ZBI 2004, p. 148ss; NEF, Dis Kostenpflicht bei der Sanierung von historischen Altlasten, in: Das Recht im Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zurich 1998, p. 404).

- 5.3 Pour trancher la question de la prescription, il convient donc de se référer à des règles annexes comparables et si ces dernières font défaut, il est nécessaire de définir la prescription d'après les principes généraux du droit (ATF 126 II 54 consid. 7). A défaut de telles normes, ou en présence de solutions contradictoires ou casuelles, le juge administratif doit fixer le délai qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur (ATF 116 la 461, spéc. p. 464 à 465). A cet effet, il s'inspirera du but de la loi et des règles adoptées en d'autres matières ou domaines (MOOR, Droit administratif, V. I, Berne 1994, p. 155).

6.

6.1 Adopté en 1997, l'article 32d LPE codifie la pratique, développée en lien avec les articles 2 et 59 LPE (TSCHANNEN, Grundfragen der Kostenverteilung nach Art. 32d USG, in URP 2001 774, p. 785), mais aussi avec l'article 8 de l'ancienne loi sur la protection des eaux contre la pollution (aLPEP, abrogée par l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992 de la LEaux ; cf. art. 74 LEaux), selon laquelle l'obligation d'assainir se détermine essentiellement selon le principe du perturbateur, respectivement du pollueur-payeur, conformément au principe de causalité (ATF 131 II 743 consid. 3.1 ; Monika KÖLZ, La loi fédérale sur la protection de l'environnement. Jurisprudence de 2000 à 2005, in DEP 2007 247, p. 258 ; TSCHANNEN/FRICK, op. cit., p. 3s). En conséquence, la question de la prescription d'une créance fondée sur l'article 32d LPE doit être tranchée conformément à la solution dégagée par le Tribunal fédéral en lien avec l'article 8 aLPEP. Or le Tribunal fédéral considère que la créance en matière d'exécution par équivalent sur la base de l'article 8 aLPEP ne se prescrit pas tant que les besoins d'assainissement existent (ATF 114 Ib 44 consid. 4 = JdT 1990 I 482).

En effet, dans le domaine des biens protégés par des dispositions de police, la prescription n'intervient pas tant que perdure la situation contraire au droit et que subsiste la faculté d'en exiger l'élimination (ATF 114 Ib 44 consid. 4 = JdT 1990 I 482; ATF 105 Ia 268 consid. 3b = JdT 1981 I 250). Dès lors, si l'obligation d'assainir ne se prescrit pas, on peut admettre qu'il en va de même de l'obligation de financer ces mesures, qui découle de la première et se substitue à la prestation en nature (dans ce sens : ROMY, Protection de l'environnement et immobilier, op. cit., p. 72).

Il faut en outre souligner que dans la mesure où la découverte d'un site pollué peut intervenir plusieurs années après la cause de la pollution, la législation relative à l'assainissement des sites contaminés implique par nature des délais longs. De cette façon, l'auteur d'une potentielle pollution est incité à tenir compte de toutes les conséquences écologiques de ses activités. La perception des frais est ainsi elle-même, indirectement, un instrument de la protection du milieu vital visée par la LPE, de sorte qu'elle doit recevoir l'application la plus étendue qui soit appropriée à cet objectif et compatible avec le texte dûment interprété (ATF 122 II 26 consid. 4b).

6.2 L'application par analogie de l'article 662 CC, à laquelle le Tribunal fédéral a parfois recouru en droit public (ATF 105 Ib 265 = JT 1981 I 250), ne saurait trouver application ici, puisqu'au contraire de l'obligation de reboiser qui se prescrit par trente ans, la prescription de l'obligation d'assainir, qui met en jeu des biens de police, est d'emblée exclue (cf. consid. 6.1 supra ; également dans ce sens : ROMY, Protection de l'environnement et immobilier, op. cit., p. 71).

6.3 Il suit de ce qui précède qu'une créance fondée sur l'article 32d LPE ne se prescrit pas tant que le site n'a pas été assaini.

7. Il en découle que les prétentions au titre de l'assainissement du site industriel des Usines B. SA ne sont pas prescrites, dès lors qu'il n'y a pas de délai de prescription absolu et que le délai relatif de cinq ans n'est pas encore échu (cf. consid. 5.1 supra), puisqu'il a débuté au plus tôt en 2006, date à laquelle les travaux se sont achevés, et que l'intimé no 1 a rendu sa décision le 9 mars 2009.

L'exception de prescription soulevée par le recourante doit dès lors être rejetée.

8. Compte tenu de la nature préjudicielle du présent jugement, il y a lieu de joindre au fond les frais et dépens de cette partie de la procédure (cf. également BROGLIN, Manuel de procédure administrative, Courrendlin 2009, n. 461).

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

rejette

l'exception de prescription soulevée par la recourante ;

joint

au fond les frais, par Fr 450.-, et les dépens se rapportant à cette partie de la procédure ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après.

Porrentruy, le 29 novembre 2010

AU NOM DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Le président :

La greffière :

Pierre Broglin

Gladys Winkler

A notifier :

- à la recourante, par son mandataire, Me Marc Labbé, avocat, Place Centrale 51, 2501 Bienne ;
- à l'intimé no 1, l'Office de l'environnement, Les Champs-Fallat, 2882 St-Ursanne ;
- à l'intimée no 2 ;
- à l'intimée no 3 ;
- à l'Office fédéral de l'environnement, Case postale, 3003 Berne.

Communication concernant les moyens de recours :

Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.