TF, 26.11.2025, 1C_465/2023, 1C_488/2023, 1C_219/2024

i. Le déposant de déchets toxiques (PCB) dans une décharge ordinaire est qualifié de perturbateur par comportement, dès lors que le dépôt constitue une cause immédiate de la pollution et qu'il excède la simple mise en danger.

ii. Les différents perturbateurs assument les frais d'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. L'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation lors de la répartition des coûts.

Faits

Le site de La Pila, sis sur le territoire de la commune de Hauterive (FR), est la propriété de l'État de Fribourg. La Ville de Fribourg l'exploite entre 1952 et 1973 comme décharge d'ordures ménagères (décharge de Châtillon). En raison de concentrations excessives de polychlorobiphényles (PCB) dans les eaux souterraines s'écoulant vers la Sarine, le site nécessite un assainissement.

En 2020, l'actuelle Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) opte pour une variante d'assainissement d'un coût moyen de CHF 150 millions. Par une décision partielle, elle répartit les coûts entre la Ville de Fribourg, une société (ici désignée comme A. SA) successeure de l'entreprise « Condensateurs Fribourg SA », et l'État de Fribourg.

La société A. SA et la Ville de Fribourg forment recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal fribourgeois, qui les déboute.

Elles interjettent alors un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, qui doit notamment examiner la répartition des coûts d'assainissement entre les différents perturbateurs.

Droit

À titre préliminaire, le Tribunal fédéral relève que, selon la jurisprudence, la décision de répartition des coûts fondée sur l'art. 32*d* LPE est qualifiée de décision préalable ou

incidente au sens de l'art. 93 LTF lorsqu'elle se limite à fixer les pourcentages des quotes-parts de répartition. En revanche, la décision qui fixe non seulement les quotes-parts de répartition, mais également le montant concret des coûts d'assainissement à supporter par chacun des perturbateurs, revêt le caractère d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF.

En l'espèce, la décision litigieuse arrête tant les quotes-parts de répartition que la part nominale des coûts mise à la charge des différents perturbateurs. Elle doit dès lors être qualifiée de décision finale.

En premier lieu, la société A. SA soutient qu'elle n'encourt aucune responsabilité pour le dépôt de PCB, au motif que la cause immédiate de la pollution résiderait dans le traitement inadéquat des déchets par la Ville de Fribourg.

Selon l'art. 32*d* LPE, celui qui est à l'origine des mesures nécessaires supporte les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué (al. 1). Lorsque plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais d'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement (al. 2, 1ère et 2ème phrases).

Conformément à la jurisprudence, est qualifié de perturbateur par comportement celui qui crée un dommage ou un danger en raison de son propre comportement ou de celui d'un tiers placé sous sa responsabilité. Le comportement du perturbateur doit se trouver dans un lien de causalité naturelle immédiat avec la menace ou l'atteinte ayant nécessité les mesures. À cet égard, une partie de la doctrine retient que le déposant de déchets est qualifié de perturbateur par comportement lorsque les déchets en cause présentent une dangerosité qualifiée qui peut s'actualiser en cours d'entreposage. En outre, la désignation des perturbateurs est indépendante de l'existence d'un comportement illicite, d'une faute ou d'une omission, ces éléments n'intervenant qu'au stade de la répartition des frais d'assainissement entre les différents responsables.

En l'espèce, le dépôt de fûts de déchets toxiques contenant des PCB dans une décharge ordinaire constitue en soi une cause immédiate de la pollution, dès lors qu'un tel comportement excède la simple mise en danger. Partant, la société A. SA revêt la qualité de

perturbatrice par comportement au sens de la LPE.

En deuxième lieu, la Ville de Fribourg soutient que la part mise à sa charge serait excessivement élevée par rapport à celle de l'État de Fribourg. A. SA critique également la répartition des frais.

Le Tribunal fédéral relève que les autorités compétentes disposent d'un large pouvoir d'appréciation lors de la répartition des coûts. Lorsque plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais d'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité (art. 32*d* al. 2 LPE).

S'agissant de la responsabilité conjointe des autorités, le choix de l'emplacement de la décharge ainsi que sa gestion ont été problématiques. Aucune mesure adéquate n'a été prise pour protéger les nappes phréatiques et le sol, en violation de la législation applicable à l'époque.

Le fait que la Cour cantonale qualifie la responsabilité de l'État de Fribourg de « très semblable » à celle de la commune ne permet toutefois pas d'en déduire que leurs parts de responsabilité devraient être équivalentes, dès lors que chaque perturbateur répond exclusivement en fonction de son propre comportement. La Cour cantonale a retenu que les chefs de responsabilité imputables à la Ville de Fribourg ne se confondaient pas avec ceux retenus à l'encontre de l'État de Fribourg. La Ville de Fribourg a joué un rôle direct en tant qu'exploitante de la décharge et a choisi délibérément de ne prendre aucune mesure malgré les injonctions formulées par l'État de Fribourg. Partant, les autorités cantonales ont à juste titre fixé sa part de responsabilité à 45 %.

Ensuite, la responsabilité de l'État de Fribourg repose principalement sur sa qualité de perturbateur par situation en tant que propriétaire du terrain (10 %) et pour la mise à disposition du terrain pour l'exploitation de la décharge (5 %). Une part supplémentaire de 10 % lui est imputée en raison de manquements à son devoir de surveillance. En effet, après avoir émis certaines injonctions à la suite de nombreuses plaintes et signalements, il est demeuré passif. Par ailleurs, l'État de Fribourg supporte la part de 5 % attribuée à des inconnus.

Finalement, concernant la part de responsabilité de la société A. SA, de nombreux condensateurs contenant des PCB retrouvés sur le site portent le sigle « Condensateurs Fribourg SA », entreprise à laquelle A. SA a succédé. Les autorités cantonales en ont déduit que « Condensateurs Fribourg SA » est le principal déposant de PCB sur la décharge de La Pila et ont fixé sa responsabilité à 25 %. Elles ont jugé que la responsabilité de A. SA était importante mais non primaire par rapport à celle des autorités communales et cantonales.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal fédéral considère que les autorités cantonales n'ont pas abusé de leur pouvoir d'appréciation dans la répartition des coûts d'assainissement.

En troisième lieu, le Tribunal fédéral rappelle que le principe de proportionnalité doit être respecté dans la répartition des coûts de l'assainissement d'un site pollué, en tenant notamment compte du caractère économiquement supportable de la prise en charge des coûts.

À cet égard, les autorités cantonales ont retenu que les organes de A. SA avaient entrepris de vider la société de sa substance économique pour tenter de la soustraire à ses obligations environnementales et que A. SA n'avait constitué qu'une provision minime en dépit du principe de prudence (art. 669 al. 1 aCO, art. 960 al. 2, 960*a* al. 4 et 960*e* al. 2 CO). Dans ces conditions, le Tribunal fédéral constate qu'il se justifie de ne pas tenir compte de la situation financière actuelle de la société pour fixer la part des coûts mise à sa charge. Enfin, à la lumière de ces considérations, l'obligation imposée à la société A. SA de constituer une garantie financière au sens de l'art. 32*d*^{bis} LPE, dont le but est de garantir le paiement de la part de responsabilité d'un perturbateur déterminée lorsqu'il existe un risque de défaillance, est justifiée.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal fédéral rejette les recours de la Ville de Fribourg et de la société A. SA.

Proposition de citation : MARGAUX COLLAUD, La répartition des frais pour l'assainissement de la décharge de la Pila, in: https://lawinside.ch/1685/