

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4042/2013-AMENAG

ATA/83/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 février 2014

dans la cause

**DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS ET DE
L'AGRICULTURE - STEB**

contre

X_____ S.A.

représentée par Me Alain Dubuis, avocat

**Recours contre la décision du Tribunal administratif de première instance du
10 janvier 2014 (DITAI/9/2014)**

EN FAIT

- 1) La société X_____ S.A. (ci-après : X_____ ou la société) est propriétaire d'au moins quatre appartements aux C_____^{ème}, D_____^{ème}, E_____^{ème} et F_____^{ème} étages de l'immeuble sis _____, avenue B_____.
- 2) Sur la base d'un procès-verbal d'inspection du service de toxicologie de l'environnement bâti (ci-après : STEB) du 20 juin 2013 concernant les appartements de X_____ situés aux étages D_____ et F_____, qui avait pour objet des travaux effectués sans précaution sur des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante et des polychlorobiphényles (ci-après : PCB), et d'un rapport du laboratoire Y_____ S.A. (ci-après : Y_____) du 26 juin 2013 confirmant la présence d'amiante chrysotile dans la colle de « dalles » de sol en vinyle dans les cuisines en rénovation des deux appartements, le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement, devenu depuis lors le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : le département), a notifié le 26 juin 2013 à X_____ une décision par laquelle il suspendait immédiatement les chantiers ouverts dans les deux appartements, obligeait X_____ à mandater une entreprise de désamiantage reconnue pour retirer dans les deux appartements les matériaux amiantés endommagés et l'obligeait à faire réaliser une expertise amiante (ci-après : expertise) portant sur les éléments concernés par les travaux et sur les mesures libératoires. La reprise des chantiers était conditionnée à la fourniture de différents rapports de fin de travaux de désamiantage.

Dite décision était exécutoire nonobstant recours et elle n'a pas fait l'objet d'une contestation.

- 3) Le 16 octobre 2013, le STEB a effectué une nouvelle inspection des deux appartements précités. A teneur du premier procès-verbal relatif à l'appartement du D_____^{ème} étage, les travaux étaient en cours d'achèvement malgré la décision du 26 juin 2013 et une injonction du 3 septembre 2013 de quitter les lieux et de respecter ladite décision. A teneur du second relatif à celui du F_____^{ème} étage, les travaux étaient terminés et l'appartement à nouveau habité depuis le 5 octobre 2013.

Aucune expertise n'avait été fournie pour les travaux effectués dans lesdits appartements.

- 4) Le même jour, le STEB a effectué une inspection dans un autre appartement propriété de X_____ situé au C_____^{ème} étage du même bâtiment. Selon le procès-verbal établi à cette occasion, des travaux avaient été entrepris sans

précaution sur des éléments susceptibles de contenir de l'amiante. Aucune indication n'avait pu être fournie concernant un diagnostic amiante avant travaux.

- 5) Sur la base du procès-verbal précité, le département a notifié le 18 octobre 2013 une décision de suspension immédiate du chantier relatif à l'appartement du C_____^{ème} étage. X_____ avait l'obligation de mandater un expert reconnu par le STEB pour réaliser une expertise amiante des éléments concernés par les travaux. Le prononcé d'autres mesures d'assainissement était réservé après réception du résultat d'analyse des éléments à risque prélevés par le STEB sur le chantier. Le département statuerait sur la reprise des travaux dès réception de l'expertise précitée.

Cette décision était exécutoire nonobstant recours et elle n'a pas été contestée.

- 6) Le 22 octobre 2013, sur la base du rapport de Y_____ du 21 octobre 2013 qui confirmait la présence d'amiante chrysotile dans six des huit échantillons prélevés (principalement dans de la colle à catelles), le département a notifié à X_____ une nouvelle décision. La société était obligée de faire assainir, selon descriptif de travaux, l'appartement contaminé par une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB dans un délai de cinq jours à partir de l'entrée en force de ladite décision, en informant préalablement le STEB de la réalisation de ces opérations. Elle était obligée à faire réaliser une expertise portant sur les éléments concernés par les travaux et sur les mesures libératoires des chantiers de désamiantage. La reprise des chantiers était en outre conditionnée à la fourniture de différents rapports de fin de travaux de désamiantage.

Cette décision était exécutoire nonobstant recours et elle n'a pas fait l'objet d'une contestation.

- 7) Le 7 novembre 2013, le STEB a effectué une inspection dans un quatrième appartement propriété de X_____ situé au E_____^{ème} étage du même bâtiment. Selon le procès-verbal établi à cette occasion, des travaux étaient en cours qui avaient été entrepris sans précaution sur des éléments susceptibles de contenir de l'amiante. Aucune indication n'avait pu être fournie par X_____ concernant un diagnostic amiante avant travaux. Le STEB avait ordonné la suspension immédiate du chantier. De la colle et du mastic étaient susceptibles de receler de l'amiante.

- 8) Sur la base du procès-verbal précité, le département a notifié le même jour une décision de suspension immédiate du chantier. X_____ avait l'obligation de mandater un expert reconnu par le STEB pour réaliser une expertise des éléments concernés par les travaux. Le prononcé d'autres mesures d'assainissement était réservé après réception du résultat d'analyse des éléments à risque prélevés par le

STEB sur le chantier. Le département statuerait sur la reprise des travaux dès réception de l'expertise précitée.

Cette décision était exécutoire nonobstant recours et elle n'a pas été contestée par X_____.

- 9) Le 13 novembre 2013, sur la base du rapport de Y_____ du 11 novembre 2013 qui confirmait la présence d'amiante chrysotile dans quatre des huit échantillons prélevés (principalement dans les colles à catelles ou à « dallettes », mais aussi dans du mastic vitrier et dans la poussière du sol de l'entrée de l'appartement) le département a notifié à X_____ une décision de la teneur suivante :

- «1) ordonne à X_____ de tenir informé le service de toxicologie de l'environnement bâti (STEB) de la réalisation de chacune des mesures ordonnées ci-après, au minimum 24 heures avant le commencement des travaux correspondants ;
- 2) ordonne à X_____ de mandater une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB pour faire assainir le palier du E_____^{ème} étage, dans un délai de 48 heures à partir de l'entrée en force de la présente décision (voir liste des entreprises figurant sur le site www.ge.ch/toxicologie) ;
- 3) ordonne à X_____ de mandater une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB, pour faire assainir l'appartement contaminé, dans un délai de 5 jours à partir de l'entrée en force de la présente décision (voir liste des entreprises figurant sur le site ww.ge.ch/toxicologie). Les travaux d'assainissement consistent à décontaminer l'ensemble de l'appartement à l'aide d'équipements adaptés à l'amiante (retrait de toutes les poussières et résidus libres) ;
- 4) ordonne à X_____ de mandater un expert amiante reconnu par le STEB pour réaliser un contrôle visuel des surfaces et les analyses d'air selon la norme VDI 3492, afin de s'assurer de l'absence de fibres d'amiante respirables après assainissement (voir liste des experts figurant sur le site www.ge.ch/toxicologie). Une copie du rapport devra être envoyée au STEB dans un délai de 10 jours à partir de l'entrée en force de la présente décision ;
- 5) ordonne à X_____ de mandater une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB pour faire retirer, conformément à la législation en vigueur, les matériaux contenant de l'amiante qui ont été endommagés par les travaux, dans un délai de 1 mois à partir de l'entrée en force de la présente décision. Les matériaux concernés sont :

- a. dans la cuisine : l'ensemble des " dalles " de sol en vinyle ;
 - b. dans la cuisine : l'ensemble de la colle bitume sous les " dalles " de sol vinyle ;
 - c. sur le balcon : l'ensemble des résidus de mastic de vitrage.
- 6) ordonne à X_____ de mandater un expert amiante reconnu par le STEB pour réaliser les mesures libératoires (contrôle visuel et analyse d'air selon la norme VDI 3492) des zones de travail confinées (voir liste des experts figurant sur le site www.ge.ch/toxicologie) ;
- 7) Dit que le département statuera sur la reprise des travaux dès réception des documents suivants :
- a. un rapport de fin de travaux de désamiantage, signé par un expert amiante reconnu par le STEB ;
 - b. une copie du bon d'évaluation OMOD des déchets amiante ;
 - c. une expertise amiante portant sur l'ensemble des éléments concernés par les travaux de l'appartement situé au E_____^{ème} étage ;
- 8) dit que la présente décision est exécutoire nonobstant recours ».
- 10) Le 16 décembre 2013, X_____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du département du 13 novembre 2013 précité, concluant à son annulation. Préalablement, elle demandait la restitution de l'effet suspensif.

La plupart des mesures d'assainissement ordonnées par le département au travers de cette décision l'avaient été à tort car elles concernaient essentiellement des éléments qui ne faisaient pas l'objet des travaux qu'elle avait engagés. Or c'était une condition préalable pour ordonner de telles mesures.

Sur le palier, X_____ n'avait effectué que des travaux de peinture dans l'appartement considéré. Cet endroit n'était pas concerné par ces travaux, si bien qu'il ne pouvait faire l'objet de mesures d'assainissement. Dans l'appartement, aucune intervention n'avait été prévue sur le carrelage.

A l'appui de cette allégation, elle produisait un courrier du 11 décembre 2013 de l'entreprise Z_____ S.A. (ci-après : Z_____), entreprise générale de construction sise à Ecublens, adressée au A_____ S.A. qui gérait les immeubles. Selon le responsable de Z_____, cette entreprise n'avait en aucun cas procédé à l'enlèvement des « dalles » dans le cadre des travaux de peinture qu'elle avait effectués dans l'appartement du E_____^{ème} étage. Seul était justifié l'assainissement du mastic du vitrage du balcon.

L'effet suspensif devait être restitué, car obliger la recourante à entreprendre les mesures d'assainissement ordonnées dans la décision du 13 novembre 2013 viderait de son sens le recours qu'elle avait interjeté et lui causerait un préjudice irréparable. En outre, octroyer l'effet suspensif rendrait à nouveau exécutoire la précédente décision du STEB du 7 novembre 2013. Celle-ci ordonnant l'arrêt immédiat du chantier, l'intérêt public serait sauvegardé.

- 11) Dans ses observations du 23 novembre 2013, le département a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif. Des interventions sans précaution sur des éléments pouvant contenir de l'amiante avaient été constatées soit sur des colles de carrelage et de faïence ainsi que sur de la colle bitumineuse sous des « dallettes » de sol vinyle. De même, des mastics de vitrage du balcon avaient été endommagés par les travaux et des poussières de chantier étaient présentes sur le palier de l'étage. De l'amiante avait été détecté par le laboratoire Y_____ dans ces éléments. Le STEB avait été amené à prendre une première décision le 7 novembre 2013, suspendant notamment le chantier, décision qui n'a pas fait l'objet d'un recours. A la suite de la réception des résultats de l'analyse, il avait pris des mesures d'assainissement supplémentaires dans une seconde décision du 13 novembre 2013. Il avait en effet considéré que la zone du chantier avait été contaminée par une importante quantité de fibres d'amiante cancérogènes, de même que le palier du E_____^{ème} étage de l'immeuble puisque la présence de poussières de chantier contaminées avait été relevée sur le palier de l'appartement.

Hormis recourir contre la décision du 13 novembre 2013, la recourante n'avait jusque-là aucunement respecté les ordres et les délais qui lui avaient été donnés par les décisions du 7 novembre 2013.

L'effet suspensif ne pouvait être restitué, dans la mesure où l'amiante était un produit minéral cancérogène dont la nocivité était liée à sa capacité à se fragmenter en fibres de plus en plus fines. Lorsque celles-ci étaient inhalées, elles provoquaient un phénomène inflammatoire chronique qui, après une période de latence de quinze à quarante ans, pouvait mener à des mésothéliomes ou à des cancers broncho-pulmonaires.

L'art. 15A de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 20 octobre 1997 (LaLPE - K 1 70) l'autorisait à prendre les mesures que la recourante contestait. Elle avait retiré l'effet suspensif à sa décision en raison de la présence avérée – prouvée par expertise – de poussières d'amiante libérées dans la zone des travaux et de la dangerosité pour la santé que cette substance représentait si elle était inhalée par les membres des corps de métiers présents sur le chantier, par les occupants de l'appartement concerné ou par les habitants de l'immeuble. Tant que le chantier ne faisait pas l'objet d'un désamiantage complet, ces fibres demeuraient dans l'air, dans les poussières ainsi que dans les résidus de chantier, avec un risque extrêmement important de

contamination des personnes. La présence d'amiante sur le chantier et l'intérêt public à la suspension de celui-ci dans l'attente d'un désamiantage n'étaient pas contestés. Le seul motif avancé sur le fond par la recourante pour s'opposer à l'assainissement était qu'elle n'était pas l'auteur des travaux qui avaient causé la dispersion de l'amiante.

Contrairement à ce que soutenait la recourante, la restitution de l'effet suspensif ne rendrait pas à nouveau pleinement exécutoire la décision de suspension des travaux du 7 novembre 2013. La décision du 13 novembre 2013 ne remplaçait pas la précédente mais la complétait, si bien que celle-là déployait encore pleinement ses effets. X_____ avançait également un préjudice irréparable sans l'établir mais, surtout, l'intérêt public lié à la protection des travailleurs et des habitants de l'immeuble à exécuter immédiatement la décision d'assainissement l'emportait manifestement sur son intérêt privé – probablement pécuniaire – à continuer les travaux sans prise de précaution. Son recours était dénué de toute chance de succès.

- 12) Par décision du 10 janvier 2014, le TAPI a restitué l'effet suspensif au recours.

L'intérêt privé de la recourante au maintien du régime antérieur était aisément identifiable puisqu'il s'agissait de l'intérêt pécuniaire découlant de l'économie des frais d'assainissement induit par le dispositif de la décision attaquée. L'intérêt public visé par la décision litigieuse était lié à la dangerosité de l'amiante et aux risques qu'ils causaient vis-à-vis des travailleurs du chantier et des habitants de l'immeuble. Dans la mesure où le STEB avait ordonné la suspension des travaux dans une décision du 7 novembre 2013 qui était en force, la restitution de l'effet suspensif au recours ne permettrait pas la reprise des travaux et la santé des travailleurs n'était plus menacée. La santé des habitants de l'immeuble pourrait de son côté être mis en danger dans l'hypothèse où des poussières de chantier contaminées à l'amiante seraient déposées dans le couloir par le fait du vent ou des allées et venues des travailleurs du chantier. Toutefois, l'analyse d'amiante exécutée par Y_____ s'était révélée négative dans la zone désignée sous le descriptif : « palier – ascenseur – sol ». En l'état du dossier, il n'était pas avéré que le palier ait été contaminé, si bien que la santé des habitants n'était pas menacée. Aucun autre intérêt public ou privé n'était mis en danger par les faits constatés. Le STEB avait renoncé à faire procéder d'office à l'assainissement des travaux et n'avait pas inséré dans le dispositif de sa décision la menace d'une telle exécution alors qu'en cas d'urgence, la loi lui en donnait la possibilité à teneur de l'art. 17 al. 1 LaLPE.

Dans sa décision, le STEB avait ordonné l'assainissement du palier dans un délai de quarante-huit heures suivant l'entrée en force de la décision incriminée. Il admettait donc qu'en cas de recours les travaux d'assainissement pourraient être reportés à une date fort éloignée de celle à laquelle la décision avait été rendue.

Ces considérations étaient de nature à faire sérieusement douter de l'existence d'un risque d'une mise en danger grave et imminente d'un intérêt public ou privé justifiant l'exclusion de l'effet suspensif.

- 13) Par acte posté le 20 janvier 2014, le département a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision sur effet suspensif du 10 janvier 2014 reçu le 13 janvier 2014, concluant à son annulation.

Il se référait à l'argumentation qu'il avait développée devant le TAPI dans ses observations du 23 novembre 2013. Il n'était pas possible d'avoir confiance en X_____. Son comportement révélait qu'elle prenait à la légère les risques concrets pour la santé des personnes liées à la diffusion d'amiante, puisqu'elle avait continué les travaux sans respecter les décisions du STEB précédentes, alors même qu'elles étaient exécutoires nonobstant recours.

Le TAPI avait retenu de manière erronée que le palier du E_____^{ème} étage de l'immeuble n'avait pas été contaminé par de l'amiante. Y_____ avait en effet procédé à des analyses à deux endroits du palier, à l'extérieur de l'appartement faisant l'objet des travaux, soit d'une part près de l'ascenseur où de l'amiante n'avait pas été décelée, et d'autre part devant l'appartement qui avait fait l'objet des travaux, place où la présence de cette substance avait été mise en évidence dans la poussière du sol.

La particularité de l'amiante était qu'en cas d'inhalation, il pouvait causer des dommages irréversibles à la santé des personnes mais souvent de manière différée. Cette caractéristique rendait difficile à prouver une mise en danger immédiate des personnes (travailleurs ou résidants) mais, vu le problème notoire de santé publique suscité par l'amiante, il convenait de s'en tenir à la vraisemblance d'une telle mise en danger et admettre que cela légitimait des mesures de protection de l'environnement et de la santé au sens de l'art. 15A LaLPE.

A teneur de la loi, une menace d'exécuter les travaux d'assainissement d'office ne devait pas obligatoirement figurer dans la première décision ordonnant les mesures administratives lorsque celles-ci devaient être exécutées dans un délai supérieur à vingt-quatre heures, mais devait figurer dans une seconde décision fixant un nouveau délai de cinq jours au moins, lorsque le délai d'exécution était expiré sans résultat. C'est ce que le département avait fait. Malgré l'urgence de la situation il n'était en effet pas possible de donner un délai plus court, soit un délai d'exécution immédiate ou dans les vingt-quatre heures au sens de l'art. 17 al. 2 LaLPE. En effet, l'exécution de telles mesures requérait le mandat à une entreprise de désamiantage spécialisée agréé par le STEB. La mise en œuvre d'une telle opération ne pouvait pas se faire immédiatement dans la journée, si bien qu'un délai de quarante-huit heures était techniquement nécessaire. Le délai

de cinq jours pour l'assainissement de l'appartement avait, quant à lui, été fixé compte tenu du temps estimé pour qu'une entreprise spécialisée effectue les travaux de désamiantage dans un appartement entier.

Le STEB n'avait effectivement pas prévu d'effectuer lui-même des travaux d'office en raison d'une part des difficultés pour l'autorité de mettre en œuvre une procédure de travaux d'office efficace, et d'autre part parce que, dans la majorité des appartements concernés, la société avait continué les travaux de rénovation, rendant dès lors les mesures de désamiantage inutiles. La mise en œuvre de travaux d'office présente des difficultés vu l'impossibilité pour l'autorité d'obtenir assez rapidement des offres d'entreprises spécialisées concernant les parties communes des immeubles. En effet, au-delà de quarante-huit heures, le désamiantage de ce type de locaux devenait pratiquement inutile car les poussières avaient déjà disparu, envolées ou balayées par le concierge par exemple. De fait, les procédures de travaux d'office en vigueur selon le droit administratif cantonal n'étaient pas adaptées aux problématiques de contamination par l'amiante.

Le TAPI avait retenu à tort que les mesures d'assainissement ordonnées par le STEB étaient susceptibles de causer un grave dommage pécuniaire à l'intimée. Les frais liés aux opérations de désamiantage d'un appartement se situaient habituellement dans une fourchette de CHF 5'000.- à CHF 10'000.-. Ils ne pouvaient donc être qualifiés de « fort onéreux ».

Au vu de ce qui précédait, la pesée des intérêts qui devait être faite conduisait à retenir l'existence d'un intérêt public à la protection de l'environnement et de la santé des personnes largement prépondérant par rapport à l'intérêt privé, strictement pécuniaire de X_____. Dès lors, le TAPI aurait dû refuser la restitution de l'effet suspensif.

- 14) Le 6 février 2014, la société a conclu au rejet du recours. Le département mélangeait les procédures en faisant état de décisions relatives aux mesures prises en rapport avec d'autres appartements.

Un transport sur place avait été organisé par le TAPI, qui s'était déroulé le 24 janvier 2014 et lors duquel le département avait pu constater que les travaux n'avaient pas repris.

Il était contradictoire pour le département de prétendre que le palier du E_____^{ème} étage était contaminé par des poussières d'amiante alors que lors du transport sur place précité, son représentant avait déclaré que cette éventuelle contamination - si elle avait jamais eu lieu - n'était plus d'actualité car les éventuelles particules d'amiante auraient disparu.

La société n'avait pas compris les considérations du TAPI à propos du délai que le département avait accordé pour la mise en œuvre de la mesure. Il lui était

reproché d'avoir rendu les mesures exécutoires dans les quarante-huit heures suivant l'entrée en force de la décision et non de sa notification, ce qui impliquait qu'il faille attendre l'échéance du délai de recours et était contradictoire avec la notion d'urgence.

Les explications du département relatives aux difficultés de mise en œuvre des travaux d'office n'étaient pas recevables. S'il accordait un délai de quarante-huit heures à une société pour entreprendre des travaux d'assainissement, il devait être lui-même capable d'entreprendre ceux-ci dans le même délai.

Le département méconnaissait la valeur de l'argent en considérant qu'une somme comprise entre CHF 5'000.- et CHF 10'000.- n'était pas une somme importante.

Suite au transport sur place du 24 janvier 2014, le département avait abandonné l'exigence d'assainir le palier si bien que le retrait de l'effet suspensif qui l'obligerait à assainir irait à l'encontre de sa position actuelle.

En annexe à ses observations, la société transmettait une copie des observations du 28 janvier 2014 que le département avait adressées au TAPI dans la procédure au fond, à la suite du transport sur place. Selon ces dernières, l'enlèvement des « dallettes » de sol avait pour but d'assurer la sécurité des futurs occupants du logement. Celles-ci avaient été endommagées, ainsi que le bitume amianté qui avait été mis à nu sur le sol de la cuisine, ce qui constituait une source d'exposition à des fibres d'amiante pour les occupants lors de l'utilisation normale (hors travaux) des locaux. Si un nouveau carrelage était posé, l'enlèvement de toutes les « dallettes » existantes aurait pour but d'éviter que les personnes qui effectueraient des travaux dans le futur se retrouvent en présence de « dallettes » cachées sous ce nouveau carrelage sans savoir qu'elles étaient amiantées.

Le département était d'accord de faciliter un règlement amiable du litige en renonçant au ch. 5 let. a et b du dispositif de sa décision du 13 novembre 2013 dans la mesure où la recourante s'engageait à respecter des conditions qu'elle reformulait dans son courrier. Elle devait notamment respecter l'ordre donné au ch. 3 du dispositif de la décision, soit mandater une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB pour faire assainir l'appartement concerné, les travaux d'assainissement consistant à décontaminer l'ensemble de l'appartement à l'aide d'équipements adaptés à l'amiante (retrait de toutes les poussières résidus libres) ; elle devait également respecter l'ordre donné au chiffre 5c, soit faire retirer l'ensemble des résidus de mastic de vitrage par une entreprise de désamiantage reconnue par le STEB. Elle pouvait faire recouvrir ensuite l'ensemble des « dallettes » de sol en vinyle de la cuisine par un nouveau carrelage étanche, mais cette intervention ne devrait en aucun cas endommager les « dallettes » vinyle amiantées.

- 15) Sur ce, les parties ont été avisées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) a. La chambre administrative est l'autorité de recours contre les jugements et décisions du TAPI (art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).
- b. La décision du TAPI du 10 janvier 2014 de restituer l'effet suspensif au recours interjeté par la société intimée est une décision incidente (ATA/438/2010 du 22 juin 2010 ; ATA/234/2001 du 3 avril 2001). Elle peut dès lors faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative dans les dix jours suivant sa notification (art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- c. Lorsque la loi prévoit plus d'une instance cantonale de recours, l'autorité administrative a qualité pour recourir devant la juridiction administrative supérieure (art. 60 al. 2 LPA).

Interjeté devant la juridiction compétente et dans le respect du délai précité par l'autorité administrative dont la décision fait l'objet de la procédure devant le TAPI, le recours est recevable sous ces angles.

- 2) Selon l'art. 57 al. 1 let. c LPA, un recours contre une décision incidente n'est recevable que si le recourant établit l'existence d'un préjudice irréparable ou si le fait de statuer immédiatement est propre à empêcher une procédure longue ou onéreuse.
- 3) Le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée, comme un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a p. 126 ; 126 V 244 consid. 2c p. 247 ss ; 125 II 613 consid. 2a p. 619 ss ; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 287 n. 837 ; P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, p. 714 n. 2.6.3.2 ; B. CORBOZ, Le recours immédiat contre une décision incidente, SJ 1991, p. 628).

Lorsque le recours est interjeté par l'autorité décisionnaire contre une décision incidente de l'autorité de recours de première instance restituant l'effet suspensif, le préjudice irréparable dont celle-là doit justifier se détermine – au-delà d'un contrôle *prima facie* de la légalité de la décision principale – au regard de l'intérêt public à ce que cette décision puisse à nouveau déployer ses effets eu égard au but qu'elle poursuit.

- 4) La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles et veille à la prévention de ces atteintes en prenant des mesures pour protéger sa santé (art. 74 al. 1 et 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). A cette fin, les autorités disposent des mesures de prévention et de protection contre les atteintes mises en place par la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) et sa réglementation d'exécution.
- 5) L'amiante, dans toutes ses compositions chimiques, a été répertorié dans les années 1990 comme étant un matériau fibreux hautement cancérigène provoquant notamment des cancers de la plèvre ou des poumons (exposé des motifs à l'appui du projet de loi modifiant la LaLPE, adoptée le 25 juin 2009 et entrée en vigueur le 25 août 2009). Sur le plan international, la convention n° 162 de l'organisation internationale du travail (ci-après : OIT) concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante du 24 juin 1986 (C 162 - RS 0.822.726.2) enjoint aux Etats parties de prescrire des mesures à prendre pour prévenir et contrôler les risques pour les travailleurs (art 3 al. 1 C 162) et exige que la démolition des installations ou ouvrages contenant des matériaux isolants friables en amiante et l'élimination de l'amiante de bâtiments ou ouvrages ne soient entreprises que par des employeurs ou entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter de tels travaux et ayant été habilités à cet effet (art 17 al. 1 C 162). Avant de reprendre des travaux susceptibles de dégager des poussières d'amiante, l'employeur doit élaborer un plan de travail spécifiant les mesures à prendre pour protéger les travailleurs et limiter les émissions de poussières d'amiante dans l'air, de même que l'élimination des déchets contenant de l'amiante (art. 17 al. 2 C 162). Sur le plan européen, une législation similaire a été adoptée au travers des directives 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 et 2003/18/CEE du Parlement européen et du Conseil du 27 mars 2003 modifiant la directive précitée concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition de l'amiante pendant les périodes de travail. Seuls les travaux de démolition d'entretien et de désamiantage sont autorisés, et ce dans le respect d'un cadre de réglementation stricte. Parmi les mesures imposées lors de travaux de démolition et d'entretien figure l'obligation de déterminer la présence ou non d'amiante et de ne faire effectuer les travaux que par des entreprises compétentes pour accomplir ce type de tâches (art. 7, 12 et 13 directive 2003/18/CEE).
- 6) Dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques - ORRChim - RS 814.81) la Confédération a édicté des mesures concernant l'interdiction d'employer de l'amiante, de commercialiser des préparations et des objets contenant de l'amiante et d'exporter des préparations et des objets contenant de l'amiante. Elle a également réglementé les mouvements et

le traitement des déchets d'amiante ou de matériaux et substances contenant de l'amiante dans l'ordonnance sur le traitement des déchets du 18 décembre 1990 (OTD - RS 814.600), dans l'ordonnance sur les mouvements de déchets du 22 juin 2005 (OmOD - RS 814.610) ainsi que dans l'ordonnance du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC) concernant les listes pour les mouvements de déchets du 18 octobre 2005 (RS 814.610.1). L'amiante est également classé dans l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair - RS 814.318.142.1) et soumis à une valeur limite d'émission selon l'annexe 1 de l'ordonnance précitée.

7) Selon les dispositions de la LPE, les installations qui ne satisfont pas à la protection de l'environnement doivent être assainies (art. 16 al. 1 LPE). En outre, quiconque utilise des substances, leurs dérivés ou leurs déchets doit procéder de manière à ce que cette utilisation ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 28 al. 1 LPE).

8) Dans le canton de Genève, les mesures permettant l'application de la LPE et de sa réglementation d'exécution sont énoncées dans la LaLPE. Ainsi que rappelé ci-dessus, la LaLPE a été modifiée en 2009 pour permettre de mieux lutter contre les risques causés par les poussières d'amiante.

Selon l'art. 2 al. 1 et 2 du règlement sur les substances dangereuses dans l'environnement bâti (RSDEB - K 1 70.14), le département, avec l'assistance du STEB, a la compétence pour ordonner les analyses ou expertises de matériaux ou de l'air ambiant destinées à établir la présence ou l'absence d'amiante (art. 9 et 10 RSDEB). Il est également compétent pour ordonner les mesures d'assainissement nécessaires des bâtiments contenant de l'amiante (art. 15A al. 1 LaLPE) et peut effectuer dans ce cadre des contrôles ponctuels (art. 15A al. 3 LaLPE). Il peut ordonner des mesures au sens de l'art. 16 LaLPE, notamment la suspension des travaux ou l'assainissement. Suivant l'art. 17 LaLPE, il peut ordonner des travaux d'office :

- en cas d'urgence si les mesures ordonnées n'ont pas été exécutées dans les 24 heures (art. 17 al. 1 LaLPE) ;
- immédiatement en cas de danger imminent, tout en avisant les personnes concernées sans délai (art. 17 al. 2 LaLPE) ;
- dans les autres cas, à l'échéance d'un délai de 5 jours au moins si le délai d'exécution est expiré sans résultat (art. 17 al. 3 LaLPE).

9) Les mesures nécessaires à éliminer une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur. Selon la jurisprudence, le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le

comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATF 139 II 185 consid 14.3.2 ; 136 I 1 consid 4.4.3 ; 122 II 65 consid. 6a et les arrêts cités).

- 10) En l'espèce, la législation précitée impose à l'autorité, lorsque la présence d'amiante volatile lui est signalée en un lieu, d'intervenir de manière drastique par des mesures visant à faire cesser l'atteinte et à la réparer, dans le but de protéger la santé de la population, notamment les habitants des immeubles et les ouvriers qui y effectuent des travaux. La décision de restituer l'effet suspensif prise par le TAPI empêche une mise en œuvre rapide des mesures d'assainissement que le département avait décidé sur la base des constats du STEB et du rapport de l'analyse des prélèvements. Tout retard dans cette mise en œuvre est susceptible de causer des atteintes irréparables à la santé des personnes précitées.

En raison de l'existence de ce risque de dommage irréversible, le recours du département sera déclaré recevable au regard des conditions de l'art. 57 al. 1 let. c LPA.

- 11) Le département, curieusement, semble déjà considérer que le temps qui s'est écoulé depuis le constat de la présence de poussières d'amiante dans l'appartement du E_____^{ème} étage de l'immeuble aurait déjà fait perdre de l'actualité à la mesure d'assainissement du palier qu'il avait lui-même ordonnée. Cette prudence n'est pas en rapport avec les obligations que la loi lui impose. Si la présence de poussières d'amiante a été relevée le 7 novembre 2013 dans l'appartement et à l'entrée de celui-ci, la loi impose de procéder à l'assainissement des lieux quelle que soit l'évolution de la situation liée à l'écoulement du temps, et notamment de faire constater par le biais des mesures d'expertise ordonnées que ces poussières ont réellement disparu, au-delà de toutes les conjectures qui peuvent être émises.
- 12) Les pièces de la procédure transmises par le département révèlent qu'il a pris successivement plusieurs décisions à l'encontre de l'intimée concernant des chantiers ouverts dans plusieurs appartements dont elle était propriétaire dans le bâtiment situé _____, rue B_____. Il a ainsi été contraint d'ordonner plusieurs arrêts de chantier et des mesures d'assainissement, à chaque fois liés à des problèmes d'émission de poussière d'amiante consécutive à des travaux entrepris dans ces appartements. La présente procédure a cependant pour seul objet la décision du 13 novembre 2013, les décisions précédentes n'ayant pas fait l'objet d'un recours.
- 13) Dans l'argumentation qu'elle a développée devant le TAPI, la société a soutenu que la décision du 13 novembre 2013 remplaçait celle du 7 novembre 2013. Tel n'est pas le cas. La décision attaquée est complémentaire à celle du 7 novembre 2013. Aucun recours n'a été interjeté contre cette dernière, si bien que

celle-ci déploie ses effets, nonobstant le recours interjeté contre la décision du 13 novembre 2013.

- 14) Les mesures ordonnées le 13 novembre 2013, dont le bien-fondé fait l'objet d'un examen de la part du TAPI, sont consécutives aux résultats de l'analyse des prélèvements de matériaux et poussières effectués le 7 novembre 2013. Elles ont été décidées par le département, autorité compétente qui les a notifiées à la société propriétaire, à tout le moins perturbatrice par situation. Elles visent à la circonscription de l'atteinte environnementale, ainsi qu'à sa cessation et à ce qu'il y soit remédié. *Prima facie*, elles s'inscrivent donc dans le cadre légal défini par les art. 16 LaLPE ainsi que 9 et 10 RSDEB.
- 15) Il reste à déterminer si le département était en droit de les déclarer exécutoire nonobstant recours et, si tel était le cas, si la décision du TAPI de restituer l'effet suspensif était fondée.
- 16) Ainsi que cela a été rappelé, l'amiante a fait l'objet d'une importante législation sur le plan international et sur le plan national, qui est à la mesure des dangers qu'il fait courir à la santé des personnes qui sont susceptibles d'en inhaler les poussières. Dès lors que la présence de poussières d'amiante avait été détectée sur le lieu du chantier mené au E_____^{ème} étage par la société, le département, autorité désignée par la loi, avait le devoir, après interruption immédiate dudit chantier pour stopper la production de poussières contenant cette substance, d'ordonner d'urgence des mesures d'assainissement pour empêcher la diffusion des poussières déjà émises en faisant retirer les matériaux contaminés par des entreprises spécialisées ou sous le contrôle d'experts désignés, ainsi que de faire constater par expertise l'étendue de la contamination et de faire vérifier par des spécialistes qu'aucun risque ne subsiste avant d'autoriser la reprise du chantier. De telles mesures devant être mises en œuvre immédiatement, le département était ainsi fondé, en vertu de l'art. 66 al. 1 LPA, à les décréter immédiatement exécutoire nonobstant recours.
- 17) Selon le TAPI, l'effet suspensif pouvait être restitué parce que les mesures d'assainissement ordonnées dépassaient le cadre de ce qui était nécessaire, dès lors qu'elles portaient sur le palier de l'appartement alors que l'analyse des poussières prélevées dans cette zone n'avait pas révélé la présence d'amiante. Sur ce point, le TAPI n'a pas apprécié correctement les faits. Si aucune présence d'amiante n'a été relevée dans la zone du palier situé près de l'ascenseur, la présence de cette substance a été mise en évidence dans la zone de la porte d'entrée de l'appartement, ce qui ne permet pas d'exclure une contamination dudit palier.
- 18) Le TAPI a considéré pouvoir restituer l'effet suspensif parce qu'il doutait de l'existence d'un risque d'une mise en danger grave et imminente d'un intérêt public ou privé. D'une part, le département n'avait pas fait procéder d'office à

l'assainissement des travaux ni insérer dans le dispositif de sa décision la menace d'une telle exécution. D'autre part, il avait accordé un délai de quarante-huit heures suivant l'entrée en force de la décision incriminée et admis par là le risque qu'en cas de recours les travaux d'assainissement soient reportés à une date fort éloignée de celle à laquelle la décision avait été rendue.

Cette argumentation procède d'une lecture erronée du dispositif juridique mis en place par le département. S'il est exact que celui-ci a accordé un délai de quarante-huit heures pour faire entreprendre les travaux d'assainissement sur le palier et de cinq jours s'agissant de ceux à effectuer dans l'appartement, il ne s'est aucunement accommodé d'un risque de report *sine die* des travaux en cas de recours puisqu'il a, pour y remédier, retiré l'effet suspensif à tout recours contre sa décision, la faisant ainsi entrer en force immédiatement. Ce n'est pas sa décision mais celle du TAPI de restituer l'effet suspensif qui a bloqué la mise en œuvre rapide des mesures ordonnées.

La restitution de l'effet suspensif ne peut pas non plus être construite sur le comportement du département qui aurait reconnu l'absence d'urgence en renonçant à entreprendre les travaux d'office ou à en menacer la perturbatrice. L'obligation d'adresser une telle menace ne ressort pas de la procédure de travaux d'office mise en place par l'art. 17 LaLPE. Cette disposition n'impose pas non plus que les travaux d'office soient entrepris dès l'échéance des délais fixés dans la décision d'assainissement. La LPE prévoit qu'il incombe en priorité au perturbateur d'assainir le site qu'il a contaminé par son action. Si l'autorité doit intervenir à sa place, une certaine souplesse dans les délais doit lui être laissée sur ce point en raison des contraintes pratiques voir financières que la mise en œuvre de travaux d'office peut impliquer.

- 19) La mise en œuvre de l'art. 66 al. 1 LPA impose une pesée des intérêts entre l'intérêt public à la mise en œuvre immédiate de la décision et l'intérêt privé à attendre qu'il soit statué sur le bien-fondé de la mesure d'assainissement avant d'entreprendre des mesures en vue de régler la situation. En l'espèce, l'intérêt public est constitué par celui des habitants de l'immeuble, de leurs visiteurs et des ouvriers travaillant sur les divers chantiers de la société à ne pas inhaler des poussières d'amiante. Cet intérêt public prédomine sur celui privé de la société, lié essentiellement au coût d'opérations de désamiantage relativement circonscrites. C'est à tort que dans cette pesée des intérêts, le TAPI a privilégié le second, sans même au demeurant connaître le montant auquel les travaux d'assainissement pourraient s'élever.
- 20) Le recours sera admis. La décision du TAPI du 10 janvier 2014 sera annulée et la décision du département du 13 novembre 2013 sera rétablie en tant qu'elle était déclarée exécutoire nonobstant recours. Le TAPI est invité à examiner dans le traitement au fond du recours s'il n'y a pas lieu de dénoncer les faits à l'autorité

pénale pour infraction à l'art. 229 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

- 21) Vu l'issue du recours, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la société, qui s'est opposée au recours (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 janvier 2014 par le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture - STEB contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 10 janvier 2014 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision sur effet suspensif du Tribunal administratif de première instance du 10 janvier 2014 ;

rétablit la décision du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture - STEB du 13 novembre 2013 en tant qu'elle déclarait les mesures d'assainissement ordonnées exécutoires nonobstant recours ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de X_____ S.A. ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquera le présent arrêt au département de l'environnement, des transports et de l'agriculture – STEB, à Me Alain Dubuis, avocat de X_____ S.A, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral de l'environnement.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :