

GE_GERICHTE ATA/1002/2016 vom 29. November 2016

GE Cour de justice, 2016-11-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1002_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/1002/2016 du 29 novembre 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/1002/2016 del 29 novembre 2016

Regeste

Résumé: Confirmation d'une amende de CHF 105'000.- prononcée à l'encontre d'un propriétaire effectuant des travaux dans trois appartements sans avoir procédé à un diagnostic amiante avant travaux et n'ayant pas respecté trois décisions d'arrêt de chantier du département, les analyses faites sur les déchets ayant confirmé la présence d'amiante. Examen du principe de l'amende et de la quotité.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

La recourante conteste tant la réalisation des manquements retenus dans la décision du département, confirmée sur ce point par le TAPI, que la quotité de la sanction retenue par le TAPI.

- 12/19 - A/656/2015 3)

Il est reproché à la recourante de n'avoir pas fait réaliser un diagnostic amiante avant le début des travaux.

a. Depuis 1989, l'amiante fait l'objet d'une interdiction générale en Suisse. Si les bâtiments construits avant cette interdiction contiennent des produits à base d'amiante, ils représentent un risque pour la santé. En effet, chaque action mécanique est dangereuse parce que l'objet poncé, percé, fraisé, brisé ou scié peut libérer de grandes quantités d'amiante (<http://www.bag.admin.ch/themen/chemikalien/00228/00504/?lang=fr>, consulté le 14 novembre 2016).

b. La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE - RS 814.01) prévoit l'assainissement des installations qui ne satisfont pas aux normes légales (art. 16 al. 1 LPE) ainsi que l'obligation pour les utilisateurs de substances, de leurs dérivés ou de leurs déchets de 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).

c. À Genève, le Conseil d'État veille à la prise des mesures nécessaires à l'assainissement des bâtiments contenant de l'amiante et d'autres substances dangereuses (art. 15A al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 20 octobre 1997 - LaLPE - K 1 70). Le STEB est compétent pour ordonner des mesures en matière de protection de l'environnement, dont notamment la suspension des travaux ou l'assainissement, voire entreprendre des travaux d'office (art. 16 et 17 LaLPE).

Le règlement sur les substances dangereuses dans l'environnement bâti du 10 septembre 2008 (RSDEB - K 1 70.14) concernant notamment l'amiante et les PCB, prévoit qu'en cas

de suspicion de présence ou de présence de substances dangereuses dans l'environnement bâti, le département peut notamment ordonner la mesure de la concentration de fibres d'amiante respirables et ordonner notamment la prise de précautions particulières lors de travaux, l'arrêt d'un chantier et l'enlèvement des substances dangereuses (art. 4 al. 1 et 13 RSDEB).

Le STEB a édicté une directive « diagnostic amiante avant travaux » en août 2013 (version 1, ci-après : la directive) destinée aux propriétaires, architectes, régies et diagnostiqueurs amiante, prévoyant que lors de tous travaux touchant à des bâtiments ou parties de bâtiments construits avant 1991, un diagnostic amiante avant travaux devait être réalisé, avant le début des travaux, sous la forme et avec le contenu prescrit. Le rapport rendu après diagnostic devait mentionner la nature des travaux annoncés par le donneur d'ordre, définir précisément l'étendue du diagnostic en mentionnant les éléments constructifs qui avaient été expertisés, l'identification et la localisation de l'ensemble des matériaux et installations contenant de l'amiante et la définition sans ambiguïté des zones nécessitant un assainissement avant le commencement des travaux. Le diagnostiqueur devait

- 13/19 - A/656/2015 informer le donneur d'ordre des situations nécessitant la prise de mesures immédiates. 4)

En l'espèce, il n'est pas contesté que la propriétaire n'a pas fait procéder à un tel diagnostic avant travaux, estimant qu'un rapport établi en mars 2005 par H_____ sur d'autres immeubles C_____ constituait une expertise par défaut.

Il est établi que les décisions des 26 juin, 18 et 22 octobre 2013, portant sur l'arrêt des chantiers en cours dans des appartements des 14ème, 15ème et 22ème étages, l'expertise amiante et l'assainissement, n'ont pas été contestées par la recourante, celle-ci ayant d'ailleurs admis en cours d'instruction qu'elle avait pensé qu'il s'agissait de décisions erronées auxquelles le département ne donnerait pas suite.

Il n'est pas contesté non plus que la décision du 7 novembre 2013, portant sur un chantier en cours au 19ème étage a été finalement respectée.

Cela étant, la chambre de céans ne peut revenir sur le bien-fondé des décisions qui n'ont pas été contestées, celles-ci étant entrées en force, ni sur celle qui a été exécutée et qui n'est d'ailleurs plus contestée par la recourante.

L'examen portera donc uniquement sur le principe de la sanction tel que retenu par le département dans sa décision du 13 novembre 2013 et confirmé par le jugement du TAPI et cas échéant, sur la quotité de l'amende. 5)

Le STEB a retenu dans sa décision que la recourante avait, en toute connaissance de cause, choisi de faire fi des indications de l'autorité et mis sciemment et gravement en danger la santé de personnes se trouvant sur et aux alentours des chantiers, notamment des ouvriers qui étaient intervenus durant les travaux. Son inaction avait mené à l'exposition répétée de personnes à des fibres d'amiante cancérogènes et à une contamination de l'environnement avec des déchets de chantier contenant des matériaux amiantés.

La recourante fait valoir tout d'abord que le rapport d'H_____ constitue un rapport de diagnostic valable et qu'ainsi les matériaux amiantés mis en lumière dans ce rapport n'ayant pas été touchés par les travaux, aucune mesure de désamiantage supplémentaire n'était nécessaire sur ses chantiers.

S'agissant de l'existence d'un rapport diagnostic valable, le responsable du secteur substances dangereuses d'H_____, co-auteur du rapport, a exclu clairement l'extrapolation du rapport à d'autres constructions que celles examinées par la société. Cette conclusion a été confirmée par le spécialiste de la société de désamiantage intervenue dans le chantier sis au 19ème étage. Finalement, rien dans ce rapport ne permet d'inférer que ses conclusions seraient valables pour d'autres immeubles, même s'ils sont situés dans le même quartier et ont été construits dans les mêmes années.

- 14/19 - A/656/2015

Force est de constater qu'aucune expertise équivalant à un rapport diagnostic amiante avant travaux, tel qu'exigé par la directive en vigueur, n'existe en l'espèce.

Quant à l'absence de travaux portant sur des éléments amiantés, cette affirmation de la recourante ne pouvait être faite de façon pertinente en l'absence de diagnostic au sens de la directive. Celle-ci prévoit d'ailleurs que le diagnostic amiante avant travaux doit être étendu aux matériaux et installations qui seraient vraisemblablement touchés ou endommagés par les activités du chantier et non seulement aux éléments retirés, touchés ou endommagés directement par les travaux prévus. Cette directive étant applicable tant aux travaux soumis à autorisation de construire qu'à ceux ne nécessitant pas d'autorisation de ce type.

En outre, la présence d'amiante dans les échantillons trouvés sur les chantiers des trois appartements n'est pas discutable au vu des analyses faites par le STEB prouvant la présence d'amiante et des photographies prises sur les chantiers montrant que des éléments contenant de l'amiante ont été endommagés – volontairement ou non – lors des travaux. Le représentant de la recourante ne met d'ailleurs plus en doute, au vu des photos, que des dalles aient été retirées, alors qu'elles étaient amiantées ainsi que la colle qui les fixe au sol, indiquant uniquement dans sa dernière écriture que si cela avait été fait, c'était sans son accord et même contre ses indications et à son insu.

De plus, les inspections et prélèvements effectués par le STEB sur les trois chantiers ont mis en évidence que dans l'appartement du 15ème étage selon constat du 20 juin 2013, la présence d'amiante était avérée dans les dalles en vinyle du sol de la cuisine qui avaient été entièrement retirées ainsi que dans la colle noire présente sous celles-ci et entièrement mise à nu. Dans l'appartement du 22ème étage, selon constat du 20 juin 2013, les mêmes constatations ont été faites. Dans l'appartement du 14ème étage, selon constat du 16 octobre 2013, quatre éléments contenant de l'amiante avaient été touchés par les travaux, soit le carrelage du sol de la cuisine entièrement retiré de même qu'une colle noire recouvrant le sol de la cuisine, des résidus de carrelage et de faïence avec leur colle entreposés dans dix sacs dans la cuisine et le carrelage du sol de la véranda avait été partiellement retiré au marteau piqueur.

Finalement, s'agissant des travaux dans l'appartement du 19ème étage, réalisés après les trois autres chantiers, la recourante a mandaté une entreprise pour assainir les dalles et la colle bitume située dans la cuisine, une partie de la salle de bains et les WC, selon le témoignage recueilli.

Il est à noter que, de façon contradictoire, tout en affirmant qu'aucune mise en danger n'avait eu lieu, la recourante affirme avoir fait interrompre les travaux suite à la réception des décisions des 26 juin et 18 octobre 2013. Les travaux

- 15/19 - A/656/2015 avaient peut-être été complétés dans le délai entre les inspections et la date de la décision.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que la mise en danger proscrite par la législation en matière d'amiante a été réalisée sur les chantiers de la recourante, qu'elle est consécutive à l'absence de respect de la directive en la matière et notamment de l'absence d'un diagnostic avant travaux ainsi qu'à la non-exécution des mesures prescrites dans les décisions du STEB. C'est à juste titre que le principe d'une sanction pour ces faits a été retenue par le département et confirmée par le TAPI. 6) a. Est passible d'une amende administrative de CHF 200.- à 400'000.- tout contrevenant à la LaLPE, aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LaLPE ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de la LaLPE et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (art. 18 al. 1 LaLPE).

b. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/611/2016 précité et les références citées).

En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/611/2016 précité et les références citées).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/611/2016 précité et les références citées).

L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 et ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par

- 16/19 - A/656/2015 la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/611/2016 précité et les références citées).

c. La jurisprudence de la chambre de céans en matière d'amende précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 ; ATA/804/2012 du 27 novembre 2012) 7)

En matière de pollution, le législateur a voulu prendre en compte le coût indirect, soit le dommage potentiel subi par la population ou l'environnement en application concrète du principe de causalité exprimé à l'art. 2 LPE (MGC 2007-2008/XII A 12474). L'amiante est une substance aujourd'hui interdite en raison des risques de développement de cancers associés à son exposition. Une petite quantité de fibres d'amiante dans l'air suffit pour augmenter le risque de cancer et l'organisme ne peut pas les résorber ou les évacuer. Il n'existe en outre pas de solution médicale permettant de limiter les effets d'une exposition à l'amiante. L'amiante ou les autres substances dangereuses qui n'auraient pas été éliminées correctement pollueront toute la chaîne de recyclage des matériaux de démolition et seront ensuite dispersées dans l'ensemble des nouveaux bâtiments. Il ne sera alors plus jamais possible de se débarrasser de ces substances, ce qui pourrait à long terme faire exploser les coûts de la santé. Les amendes doivent être adaptées à ces coûts indirects (Exposé des motifs, PL 10354 p. 15). 8)

En l'espèce, le département dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu, suivi en cela par le TAPI, a retenu pour fixer la quotité de l'amende le fait que la recourante avait mis sciemment et gravement en danger la santé des personnes se trouvant sur et aux alentours des chantiers, le nombre de chantiers contaminés, l'absence d'investigations pour déterminer la présence de substances dangereuses avant le commencement des travaux, la violation répétée des décisions ordonnant l'arrêt des chantiers en toute connaissance de cause ainsi que l'économie réalisée en ne prenant pas les mesures adéquates estimée à CHF 35'500.-. Il a également pris en considération la capacité financière du propriétaire qui n'avait fait état d'aucun élément susceptible d'être pris en compte et qui a renoncé à produire ses états financiers.

La prise en compte de ces éléments ne peut qu'être confirmée. La faute liée à l'absence de diagnostic amiante préalable doit être qualifiée de grave. Elle a entraîné une mise en danger non seulement des personnes travaillant sur le chantier, mais également des visiteurs et des locataires du bâtiment. Doivent également être retenues l'absence de prise en considération sérieuse par l'entreprise des décisions du département, ainsi que la nécessité de sanctionner sévèrement la violation des prescriptions applicables en matière d'amiante en

- 17/19 - A/656/2015 raison du risque potentiel, insidieux parce que non perceptible immédiatement, d'atteintes graves à la santé, l'omission de prendre les mesures nécessaires étant exclusivement motivée par le désir de réaliser des économies. 9)

La recourante invoque sa coopération et sa bonne volonté comme facteurs de diminution de l'amende. Toutefois, ces moyens ne peuvent être retenus comme circonstances atténuantes. En effet, l'intéressée ne s'est pas immédiatement conformée aux décisions de l'autorité lui enjoignant de prendre des mesures et a attendu, pour exécuter la décision du 7 novembre 2013, d'y être contrainte par le refus de restituer l'effet suspensif à son recours.

De même, la recourante considère que le montant de l'amende, pourtant déjà réduit par le TAPI, doit encore être diminué en raison de l'absence d'antécédents et de récidive, mais aussi parce que l'activité délictuelle reprochée a été circonscrite dans le temps et qu'en définitive, les infractions commises n'ont pas engendré d'économies en raison des procédures initiées par l'administration. De plus, elle persiste à demander que soient prises en compte l'absence de mise en danger concrète ainsi que l'absence d'urgence à effectuer l'assainissement.

Ces deux derniers arguments ne sont pas pertinents pour l'examen de la sanction dans la mesure où ils visent uniquement à minimiser les actions de la recourante qui ont déjà été examinées plus haut dans la qualification de l'infraction.

Quant à la durée de la mise en danger, peu importe si les chantiers étaient rapprochés dans le temps ou non, la pollution entraînant une mise en danger répétée résultant uniquement de la réalisation des travaux de chantier à laquelle la recourante a procédé sans prendre les précautions nécessaires.

S'agissant de l'absence d'économies réalisées, la recourante n'avance aucun chiffre qui permettrait de remettre en question ceux du département. Quant aux frais induits par la violation des prescriptions et les décisions prises par le STEB, ils ne peuvent par définition pas être pris en compte au titre de circonstance atténuante d'infractions déjà commises.

Finalement, la jurisprudence citée par la recourante à l'appui de son argumentation, soit l'ATA/886/2014 du 11 novembre 2014, ne révèle pas d'éléments nouveaux qui n'auraient pas été pris en compte dans la fixation de la quotité de l'amende. Dans la jurisprudence précitée, l'amende avait été infligée pour non-respect d'une autorisation de construire, pour des motifs certes liés à la sécurité du public et à la prévention des risques d'incendie mais qui concernait une installation saisonnière et une atteinte à laquelle il avait pu être mis fin. En outre, si elle avait été réduite par la chambre de céans de CHF 10'000.- à CHF 7'500.-, c'était pour prendre en compte l'absence d'antécédents et la situation financière difficile de l'architecte ayant réalisé les manquements. Dans

- 18/19 - A/656/2015 ce cas, l'amende maximale prévue était de CHF 150'000.- (art. 137 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).

Dans la présente espèce, au-delà de l'absence d'éléments établissant d'éventuelles difficultés économiques de la recourante, la quotité de l'amende ne peut qu'être plus importante, car elle vise la répression d'une infraction de mise en danger à laquelle il n'est plus possible de mettre fin à bref délai lorsqu'elle est réalisée, dans la mesure où une pollution de l'environnement par l'amiante a des conséquences irréversibles. 10) En l'occurrence, le montant de l'amende, déjà réduit à CHF 105'000.- par le TAPI, avec une argumentation fouillée à laquelle il peut être renvoyé, correspondant à environ un quart de l'amende maximale. Il est proportionné à la gravité de la faute et aux autres circonstances qui viennent d'être rappelées et ne peut qu'être confirmé.

Le recours sera rejeté. 11) Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.