

du 26 mars 2002

dans la cause

FONDATION X

représentée par Me François Bellanger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR, DE L'AGRICULTURE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

EN FAIT

1. La Fondation X (ci-après : la fondation) est propriétaire des parcelles N° à Onex, ainsi que des parcelles N° à Lancy.
2. Ces parcelles ont été exploitées comme décharge, entre 1957 et 1962. Suite à la remise en état des lieux, en 1962, des petits jardins familiaux ont été aménagés sur le site.
3. Au début de l'année 1989, la fondation a exprimé le souhait de réaliser un projet de construction sur une partie des parcelles aménagées sur l'ancienne décharge. Ce projet devait consister en la réalisation de logements sociaux correspondant aux besoins prépondérants de la population.
4. Dans le courant de l'année 1998, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) a élaboré un projet de modification des limites de zone N° ... et un projet de plan localisé de quartier N°

Dans le cadre de la procédure de modification, une analyse des lieux a mis en évidence un risque lié à la présence de gaz méthane dans le sous-sol de la décharge.
5. A la même époque, des travaux d'évaluation des mesures d'assainissement nécessaires et de leur coût ont été entrepris. Les différents protagonistes impliqués dans la pollution du site y ont participé, notamment d'un point de vue financier.

Ainsi, dès 1998, la fondation, en qualité de propriétaire du secteur de la décharge à assainir, les villes d'Onex et Lancy, en qualité de perturbatrices par comportement, l'Etat de Genève, en qualité de responsable de la voirie de la Ville de Genève et la Ville de Genève, en qualité de productrice des déchets se sont réunis, périodiquement, dans ce sens.
6. Fin 1999, le résultat des premières études a permis aux parties concernées d'apprécier la plus grande part des mesures d'assainissement nécessaires.
7. Par courrier du 22 août 2000, adressé à M. Robert

Cramer, conseiller d'Etat en charge du département de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie (ci-après : le DIAEE), la fondation a sollicité la reprise de la procédure d'aménagement, bloquée dans l'attente de l'analyse d'assainissement.

La fondation expliquait pour le surplus qu'elle n'avait tiré aucun profit de la décharge. De 1957 à 1962, elle avait mis, gratuitement, ce terrain à disposition de l'Etat de Genève. Cette opération lui causait aujourd'hui un préjudice dans la mesure où elle rendait plus onéreuse la réalisation de logements sociaux. Cela étant, afin de voir aboutir son projet de construction et bien qu'elle n'ait aucune responsabilité dans la pollution du terrain, la fondation acceptait de fournir un effort important en assumant 15% des frais d'assainissement et en couvrant une somme de CHF 4'000.- par année pour les frais d'entretien.

8. Son courrier étant resté sans réponse, la fondation a relancé le DIAEE, en date du 21 septembre 2000.

9. Le 26 septembre 2000, le DIAEE a pris acte de la proposition de la fondation et précisé que l'assainissement impliquait non seulement le gaz méthane mais aussi les eaux superficielles. Des investigations complémentaires étaient par conséquent nécessaires afin de pouvoir fixer la clef de répartition définitive des frais d'assainissement.

10. Par courrier du 8 novembre 2000, la fondation s'est déclarée prête à avancer les frais d'investigation supplémentaires nécessaires en rappelant cependant qu'il n'y avait de sa part aucune reconnaissance de responsabilité en relation avec la pollution du site. La fondation réitérait par ailleurs son engagement limité s'agissant de la prise en charge de l'assainissement et de la couverture des frais d'entretien.

Un courrier dans ce sens a également été adressé à M. Christian Ferrazino, conseiller administratif en charge du département municipal de l'aménagement des constructions et de la voirie de la ville de Genève, puis, le 22 décembre 2000, à l'ensemble du Conseil administratif de la ville de Genève.

11. Faisant suite à ce courrier, le Conseil administratif de la ville de Genève a rappelé l'absence de responsabilité de cette dernière dans le cadre de l'exploitation de la décharge, dès lors que le transport

des déchets était assuré et géré par l'Etat de Genève.

12. Le 17 avril 2001, le DIAEE a rendu une décision à l'encontre de la fondation, lui ordonnant la réalisation des mesures préalables à l'assainissement jusqu'au 31 août 2001, en application de l'article 20 alinéa 1 de l'Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (RS 814.680; ci-après : OSites).

Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours.

Enfin, par courrier séparé du même jour, le DIAEE a informé la fondation qu'il n'y avait pas d'urgence à évacuer immédiatement les jardins familiaux.

13. Le 7 mai 2001, la fondation s'est adressée au président du DIAEE afin qu'il invite le Service cantonal de géologie à délivrer un préavis positif, tenant compte de l'assainissement en cours. La fondation rappelait pour le surplus les termes de son courrier du 22 août 2000.
14. Le 15 mai 2001, le DIAEE a confirmé à la fondation son intention d'émettre un préavis favorable à la procédure de modification de limite de zones.
15. Par courrier du 28 mai 2001, le président du DIAEE a rappelé que le processus d'assainissement était actuellement au stade de l'élaboration du projet définitif et non en phase de mise en oeuvre dudit projet. Cet état de fait n'était toutefois pas un obstacle à l'avancement du projet de modification des limites de zones, raison pour laquelle le département de géologie allait demander la reprise de la procédure au DAEL.
16. Le 15 octobre 2001, le DIAEE a rendu une décision fixant la clef de répartition de l'assainissement de l'ancienne décharge Y, comme suit :

Etat de Genève : 35% du coût total de l'assainissement;
Ville de Genève : 30 % du coût total de l'assainissement;
Ville de Lancy : 10 % du coût total de l'assainissement;
Ville d'Onex : 10 % du coût total de l'assainissement;
La Fondation : 15 % du coût total de l'assainissement.

Le département indiquait pour le surplus que le coût total de l'assainissement, évalué à CHF 2'800'000.-, serait diminué à hauteur du montant de l'indemnité que pourrait verser la Confédération.

Enfin, le DIAEE fixait la répartition des coûts subséquents d'entretien et de surveillance du site, estimés annuellement à CHF 80'000.-, selon la même clé de répartition.

17. Par courrier du 13 novembre 2001 adressé à la fondation, M. Cramer a rappelé que les frais d'entretien et de surveillance des installations nécessaires à la décontamination du site faisaient partie intégrante des coûts globaux d'assainissement. Il n'y avait dès lors pas lieu de fixer une clef de répartition distincte de celle établie pour l'assainissement proprement dit.
18. Par acte du 15 novembre 2001, la fondation a recouru contre la décision du DIAEE du 15 octobre 2001 auprès du Tribunal administratif au motif que la part des coûts subséquents d'entretien et de surveillance du site mis à sa charge était trop élevée.

A l'appui de son recours, la fondation a notamment exposé qu'elle n'avait tiré aucun profit de la décharge durant son exploitation de 1957 à 1962. Elle avait mis le terrain gratuitement à la disposition de l'Etat de Genève, en ignorant à l'époque la nature exacte de l'utilisation qui allait en être faite. Elle estimait dès lors n'encourir aucune responsabilité face à la pollution des terrains dont elle était propriétaire. C'était par conséquent à bien plaisir uniquement que la fondation avait accepté d'assumer 15 % du coût total d'assainissement et de couvrir une partie des frais d'entretien annuels, à concurrence de CHF 4'000.- au maximum.

19. Le DIAEE s'est opposé au recours, en date du 20 décembre 2001.

La fondation avait retiré d'importants bénéfices de l'établissement d'une décharge sur son terrain. De même, l'assainissement du terrain impliquait une diminution du coût de la construction envisagée par la Fondation.

Enfin, la fondation avait donné son accord à la création d'un dépôt d'ordures et était parfaitement au courant du type de déchets déposés dans la décharge ainsi que de la pollution engendrée par ces derniers.

20. Par courrier du 21 décembre 2001, le Tribunal administratif a informé les parties que la cause était

gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56a alinéa 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. À teneur de l'article 71 LPA, l'autorité administrative peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure; la décision leur devient dans ce cas opposable.

Dans la présente affaire, il est constant qu'une modification de la décision rendue par le DIAEE en date du 15 octobre 2001 aurait des conséquences juridiques pour l'ensemble de ses destinataires.

Cela étant, vu l'issue du litige, il n'y pas lieu d'appeler en cause l'Etat de Genève ainsi que les villes de Genève, Lancy et Onex.

3. En l'espèce, la recourante ne conteste pas le bien-fondé des mesures d'assainissement entreprises et encore en cours sur les parcelles N° et à Onex et N° à Lancy. Est seule litigieuse la question de la prise en charge des frais annuels, d'entretien et de surveillance du site, subséquents à l'assainissement.

À ce titre, il faudra toutefois préalablement que le Tribunal de céans examine si les mesures susmentionnées font ou non partie de l'assainissement en tant que tel, étant précisé que cette notion n'est définie dans aucun texte légal.

4. L'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets est réglé aux articles 32 et suivants de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (ci-après : la LPE).

Faisant usage de la compétence qui lui est donnée dans le cadre de la LPE, le Conseil d'Etat a en outre

adopté l'Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (ci-après : l'Osites) qui règle à son article 1er, les modalités du traitement des sites pollués.

Il résulte en particulier de l'alinéa 2 de la disposition précitée que ce traitement s'effectue selon les étapes suivantes :

- a. recensement des sites pollués et établissement d'un cadastre
- b. détermination des besoins de surveillance et d'a
- c. évaluation des buts et de l'urgence de l'assainissement;
- d. fixation des mesures d'investigation, de surveillance et d'

En résumé, le traitement d'un site pollué peut ainsi nécessiter trois mesures distinctes, cumulatives ou non, à savoir d'investigation, d'assainissement et/ou de surveillance, exigibles du détenteur du site pollué (article 20 Osites), l'ordonnance ne précisant cependant pas si ce dernier peut également voir mis à sa charge, les coûts y relatifs.

En effet, seule la LPE traite de la prise en charge des frais résultant de l'assainissement (article 32d LPE).

5. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique - ATF 121 III 413 consid. 4b). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 248, 117 Ia 331 et les arrêts cités).

En l'espèce, à lecture des textes légaux, l'on constate que la LPE traite de l'assainissement au sens large, compris comme une mesure globale, laissant à l'Osites le soin de spécifier les modalités d'exécution envisageables et/ou nécessaires, dans le cadre du traitement d'un site pollué.

La LPE est par contre seule à régler, à son

article 32d, les modalités relatives à la prise en charge des frais découlant de l'assainissement.

Il en résulte, d'un point de vue systématique, que cette disposition vise l'assainissement dans sa globalité et, par conséquent, toutes les mesures d'exécution rendues nécessaires dans ce cadre, au sens de la LOsites.

6. La brochure publiée, en 2001, par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ci-après : l'OFEFP) en sa qualité d'autorité de surveillance et intitulée "Assainissement des sites contaminés - Elaboration de projets d'assainissement de sites contaminés" vient confirmer cette interprétation.

Ce document, qui s'adresse en premier lieu aux autorités d'exécution, concrétise des notions juridiques indéterminées de lois et ordonnances, afin de permettre une pratique d'exécution uniforme et conforme au droit fédéral.

L'OFEFP traite du problème de la surveillance de l'assainissement au chapitre 9 de sa brochure et précise que sa planification ainsi que ses modalités font partie intégrante du projet d'assainissement (OFEFP, Assainissement des sites contaminés - Elaboration de projets d'assainissement de sites contaminés, éd. 2001, p. 28 et ss.)

7. Au vu de ce qui précède, c'est dès lors à juste titre que le DIAEE a considéré que les mesures d'entretien et de surveillance du site contaminé devaient être mis à la charge de la recourante, au même titre que celle de l'assainissement proprement dit, sous réserve des exceptions visées à l'article 32d alinéa 2 lettres a) à d) de la LPE.
8. À teneur de cette disposition, 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.

9. En l'espèce, il ressort des pièces versées à la procédure, que dès 1956, date de la mise à disposition de la ville de Genève, de son terrain par la recourante, cette dernière savait quel usage allait en être fait. Cet état de fait ressort notamment d'un procès-verbal de la commission administrative de la recourante, daté du 25 avril 1956.

S'agissant de la 2ème condition, la recourante a expressément reconnu, dans le procès-verbal susmentionné, que l'exploitation d'une décharge sur son terrain lui permettrait de récupérer environ 15'000 m² rendus ensemencés et plantés d'arbres (...). De même, le remblaiement du terrain, qui se présentait autrefois en vallon encaissé traversé par un cours d'eau, a permis à la recourante de le louer à la fédération des jardins familiaux et d'y envisager pour l'avenir, la construction d'un complexe immobilier d'envergure.

De même, il est constant que la recourante retire un bénéfice de l'assainissement de son terrain dès lors que certaines mesures prises dans le cadre de ce dernier, soit notamment la construction d'une installation de décontamination, auront pour conséquence une diminution des coûts de construction.

Enfin, s'agissant de la clé de répartition des coûts de l'assainissement, les critères déterminants pour l'attribution des frais (distinction entre perturbateur par comportement et perturbateur par situation, importance de la cause perturbatrice, considérations relevant de l'équité, situation économique des intéressés), tels qu'ils ressortent de l'article 32d 2ème alinéa LPE, ont clairement été pris en considération par le DIAEE. Il ressort en outre de la jurisprudence que lorsque plusieurs auteurs sont impliqués, l'autorité compétente jouit d'un certain pouvoir d'appréciation pour désigner les personnes tenues à réparation (ATF IA.67/1997 in DEP 1998 p. 152).

Dès lors, en l'espèce, le Tribunal de céans ne saurait se substituer à l'appréciation du département, lequel n'a manifestement pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en mettant à la charge de la recourante, 15 % du coût total de l'assainissement.

10. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.
Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge

de la recourante.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 novembre 2001 par la Fondation X contre la décision du DIAEE du 15 octobre 2001;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'500.-;

dit que conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat de la recourante, ainsi qu'au département de l'intérieur, de l'agriculture de l'environnement et de l'énergie.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Paychère et Schucani,
Mme Bonnefemme-Hurni, juge et M. Torello, juge
suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj.: le président :

M. Tonossi

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci