

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4110/2010-AMENAG

ATA/441/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 juillet 2012

dans la cause

**DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

contre

T_____ S.A.

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
20 octobre 2011 (JTAPI/1140/2011)**

EN FAIT

1. T_____ S.A. (ci-après : T_____) est au bénéfice d'une autorisation d'exploiter une installation d'élimination des déchets n° 01-0185, délivrée le 10 juillet 2002 par le service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC) du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, devenu entre temps le département de la sécurité, de la police et de l'environnement, puis le département de la sécurité (ci-après : le département). Le GESDEC dépend aujourd'hui du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement.

Aux termes de celle-ci, T_____ était autorisée à exploiter une plateforme de transfert de déchets avec couvert de stockage, sur la parcelle n° _____, feuilles n^{os} _____ et _____ de la commune de Satigny, à certaines conditions énoncées aux ch. 1 à 33 de son dispositif.

2. Selon le point n° 3 de l'autorisation, le stockage de bois usé sur le site était limité à un volume de 2'400 m³, soit l'équivalent de 600 tonnes de bois.
3. Lors de visites effectuées les 14 et 24 septembre 2010, l'inspecteur des déchets du GESDEC a constaté que la société stockait sur le site 11'000 m³ de déchets de bois usagé.
4. Le 30 septembre 2010, le GESDEC a adressé une décision à T_____. Dans un délai de trente jours suivant réception de celle-ci, elle devait évacuer le stock de bois usagé supérieur au volume autorisé. Il lui était interdit de reprendre du bois usagé, avec effet immédiat, jusqu'à la mise en conformité des volumes entreposés avec les conditions de l'autorisation d'exploiter.
5. Le 1^{er} octobre 2010, le GESDEC a infligé à T_____ une amende administrative de CHF 20'000.-, en rapport avec le dépassement de volume du stock de bois autorisé sur la plateforme de transfert.
6. Le 18 octobre 2010, sur requête de T_____, le GESDEC a levé avec effet immédiat l'interdiction qui lui avait été faite de reprendre du bois usagé.
7. Le 1^{er} novembre 2010, le GESDEC a reconsidéré sa décision d'amender T_____, en réduisant l'amende de CHF 20'000.- à CHF 10'000.-.
8. Le 30 novembre 2010, T_____ a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, devenue depuis le 1^{er} janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), contre la décision précitée. Elle contestait avoir commis un dépassement illicite du stock de bois usagé, et expliquait cela par des aléas, soit la fermeture définitive d'un four de l'usine des Cheneviers rencontrée par sa société sœur, S_____ S.A., qui n'avait

pu permettre l'évacuation du matériel. L'amende devait être annulée, ou en tout état être réduite car elle était disproportionnée.

9. Par jugement du 20 octobre 2011, le TAPI a annulé l'amende de CHF 10'000.-. Les dispositions générales du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) étaient applicables aux amendes administratives. Or, elles ne permettaient pas d'infliger une contravention à une personne morale. L'amende infligée à T_____ étant dépourvue de base légale, elle devait être annulée. Pour asseoir son jugement, le TAPI s'est inspiré d'un arrêt du Tribunal administratif, devenu le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), dans une cause similaire mais en rapport avec une amende infligée pour violation de la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20 ; ATA/423/2010 du 22 juin 2010).
10. Par acte du 22 novembre 2011, le département a recouru auprès de la chambre administrative contre le jugement précité, concluant à son annulation et au renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision. Le GESDEC avait la possibilité d'infliger une amende administrative à une personne morale. En effet, le prononcé d'une telle amende était régi par la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) ; il ne s'agissait pas d'une amende à caractère pénal.
11. Le 27 janvier 2012, T_____ a conclu au rejet du recours et à la confirmation du jugement du TAPI du 20 octobre 2011.
12. Le 9 février 2012, le département a répliqué. L'art. 43 al. 2 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) prévoyait une prescription de sept ans. L'art. 43 de la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD - L 1 20) ne pouvait être invoqué à l'appui d'une thèse consistant à affirmer que l'amende infligée sur cette base avait un caractère pénal. Le fait que l'on fasse usage de la notion d' « action pénale » à l'art. 43 al. 2 LGD n'enlevait en rien la qualité d'amende administrative à l'amende prévue à l'art. 43 al. 1 LGD.
13. Les parties ont été convoquées par le juge délégué lors d'une audience de comparution personnelle le 14 mai 2012. Le département a confirmé son recours et T_____ ne s'est pas fait représenter.

A l'issue de l'audience, un délai au 24 mai 2012 a été accordé à T_____ pour indiquer si elle désirait être entendue. A défaut, la cause serait gardée à juger.
14. T_____ n'a pas répondu dans le délai qui lui avait été imparti.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).
2. En droit administratif, les sanctions ou mesures administratives - le premier de ces vocables devant être pris dans un sens très large - comprennent classiquement les mesures d'exécution forcées et les mesures répressives. Les premières ont pour but d'établir ou de rétablir une situation conforme au droit, notamment en assurant les moyens de faire exécuter les décisions rendues par l'administration. Elles ne supposent pas l'existence d'une faute de la part de l'administré. On range dans les mesures de ce type la poursuite pour dettes, l'exécution par équivalent (ordinaire ou immédiate), et la contrainte ou exécution directe (U. HÄFELIN / G. MÜLLER / F. UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^{ème} éd., Zurich 2010, n. 1134 ss ; P. TSCHANNEN / U. ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^{ème} éd., Berne 2009, chap. 32 n. 6 ss ; T. JAAG, *Sanktionen im Verwaltungsrecht*, in *Wirtschaft und Strafrecht - Festschrift für Niklaus Schmid zum 65. Geburtstag*, Zurich 2001, pp. 559-583).

Les mesures répressives ne permettent pas d'établir ou de rétablir une situation conforme au droit. Elles se réfèrent dès lors à un état de fait révolu, et supposent l'existence d'une faute. On range dans les mesures répressives les sanctions disciplinaires, les sanctions de type pénal (telles qu'amende, peine pécuniaire et peine privative de liberté), ainsi que l'infraction d'insoumission aux actes de l'autorité, prévue à l'art. 292 CP (*ibid.*).

Le contentieux lié aux mesures administratives, y compris les amendes administratives, est régi au plan cantonal par la LPA (ATA/196/2012 du 3 avril 2012 consid. 2).

3. Par ailleurs, la législation prévoit des amendes pénales, c'est-à-dire des contraventions au sens de l'art. 103 CP. Dans le domaine du droit pénal fondamental, les cantons ne peuvent prévoir des contraventions que dans les limites de l'art. 335 CP, tandis qu'en matière de droit pénal accessoire, ils ont pleine compétence, conformément à l'art. 123 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) pris *a contrario*.

Les contraventions pénales de droit cantonal sont régies par la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), qui renvoie sur le fond à l'application de la partie générale du CP (art. 1 al. 1 let. a LPG). Pour ce qui est du contentieux, l'art. 8 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale du 27 août 2009 (LaCP - E 4 10) prévoit l'application du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP -RS 312.0, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011) à titre de droit cantonal supplétif.

4. Les amendes administratives - au sens strict, c'est-à-dire les amendes non disciplinaires - prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions ; ce qui implique que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal, en particulier des art. 47 ss CP relatifs à la fixation de la peine, et que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/71/2012 du 31 janvier 2012 consid. 5 ; ATA/14/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/788/2010 du 16 novembre 2010 ; ATA/571/2010 du 31 août 2010 ; T. TANQUEREL, Précis de droit administratif, Zurich 2011, n. 1211 ; U. HÄFELIN / G. MÜLLER / F. UHLMANN, *op. cit.*, n. 1171-1172 ; P. TSCHANNEN / U. ZIMMERLI, *op. cit.*, chap. 32 n. 51 ; M. OGG, Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und ihre Rechtsgrundlagen, Zurich 2002, pp. 44-47 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 2002, p. 139 ss).
5. La jurisprudence de la chambre de céans mentionne également que, par le biais de la LPG, la partie générale du CP s'applique à titre de droit cantonal supplétif, sous réserve des dispositions qui concernent exclusivement le juge pénal, tels notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 2 et 3 et 107 CP (ATA/627/2011 du 4 octobre 2011 consid. 4b), ce qui est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (Arrêts du Tribunal fédéral 1P.309/2005 du 1^{er} novembre 2005 consid. 3.2 ; 1P.531/2002 du 27 mars 2003 consid. 2.2).

Cette opinion doit cependant être nuancée et précisée, en ce sens que - au contraire de ce qui se passe pour les contraventions pénales - la LPG ne trouve pas d'application directe en droit administratif, fût-ce pour des sanctions revêtant un caractère pénal. Ce dernier commande néanmoins que des garanties procédurales spécifiques soient accordées au justiciable, en particulier celles prévues aux art. 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), 2 et 4 du Protocole n° 7 à la CEDH du 22 novembre 1984 (PA7 CEDH - RS 0.101.07), et que certains principes issus du droit pénal de fond soient respectés, tels ceux qui imposent l'existence d'une faute ou gouvernement la fixation de la peine. La partie générale du CP n'est ainsi applicable que par analogie, et dans la mesure où, si l'on excepte des règles très générales comme les principes de la légalité et de la proportionnalité, le droit administratif de fond et de forme ne prévoit généralement pas de règles spécifiques à la mise en application des sanctions.

C'est le lieu de rappeler que le raisonnement par analogie sert au premier chef à combler des lacunes proprement dites de la loi (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_168/2010 du 24 janvier 2011 consid. 7.2, et les arrêts cités ; E. A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 2^{ème} éd., Berne - Munich - Vienne 2005, pp. 173 ss) ; c'est ainsi par analogie que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit

faire application des règles contenues à l'art. 49 CP lorsque, par un ou plusieurs actes, le même administré encourt plusieurs sanctions (ATF 122 II 180 consid. 5b, et les arrêts cités).

6. Dès lors, un grand nombre de dispositions de la partie générale du CP ne s'applique pas en matière d'amendes administratives, soit parce qu'elles ne concernent pas les contraventions (par ex. les art. 40 à 46 CP), soit - comme la jurisprudence déjà citée le rappelle - parce qu'elles ne concernent que le juge pénal, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas de sens en droit administratif ou qu'elles ne peuvent être appliquées par analogie en raison de la restriction aux droits fondamentaux qu'elles emportent. C'est le cas notamment des dispositions sur l'inscription au casier judiciaire (art. 366 al. 2 let. b CP *cum* art. 3 de l'ordonnance sur le casier judiciaire, du 29 septembre 2006 - ordonnance VOSTRA - RS 331), sur la confiscation (art. 69 à 73 CP) ou sur la conversion de l'amende (art. 106 al. 2 à 5 *cum* art. 35 et 36 al. 2 à 5 CP).
7. S'agissant de la punissabilité des personnes morales, le principe *societas delinquere non potest* (une personne morale ne peut commettre de délits) prévalait en droit pénal suisse jusqu'à l'introduction en 2003 des art. 100^{quater} et 100^{quinquies} CP (devenus aujourd'hui 102 et 102a CP). La punissabilité des entreprises est néanmoins limitée par les art. 102 al. 1 *a contrario* et 105 al. 1 CP aux crimes et aux délits, et seulement lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts et qu'elle ne peut être imputée à aucune personne physique en raison du manque d'organisation de l'entreprise (art. 102 al. 1 CP).

En droit administratif en revanche, les personnes morales sont des sujets de droit au même titre que les personnes physiques (P. MOOR, Droit administratif : les fondements généraux, vol. 1, 2^{ème} éd., Berne 1994, p. 26 ; F. GYGI, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 118), et peuvent donc faire l'objet de sanctions administratives, lesquelles ne se limitent du reste pas aux amendes administratives *stricto sensu*.

Il en découle que l'art. 102 CP n'est pas applicable aux amendes administratives, qui peuvent en principe être infligées aux personnes morales.

8. Le TAPI fonde son raisonnement sur l'ATA/423/2010 du 22 juin 2010. Celui-ci concerne néanmoins une amende infligée sur la base de l'art. 32 LPR, qui est intitulé « dispositions pénales ». Il s'agissait donc d'une amende pénale et non d'une amende administrative comme en l'espèce ; la question de la compétence des juridictions administratives n'y est pas abordée mais, quoi qu'il en soit, l'applicabilité directe de la LPG et celle - par renvoi légal express de cette dernière - de l'art. 102 CP ne peuvent pas être transposées à une amende administrative. Cet arrêt n'est donc d'aucun secours pour trancher le présent litige.

En revanche, la juridiction de céans a, à plusieurs reprises, admis le prononcé d'amendes administratives à l'encontre de personnes morales, alors même qu'elle considérait déjà les amendes administratives comme revêtant un caractère pénal (ATA/397/2012 du 26 juin 2012 ; ATA/201/2010 du 23 mars 2010 ; ATA/253/2009 du 19 mai 2009 ; ATA/167/2008 du 8 avril 2008 ; ATA/543/2006 du 10 octobre 2006, justement à propos d'une amende infligée sur la base de l'art. 43 al. 1 LGD).

9. En l'espèce, l'amende du 1^{er} novembre 2010 se base sur l'art. 43 al. 1 LGD, lequel précise expressément qu'il s'agit d'une amende administrative. Aucune règle spécifique contenue dans cette loi ne prohibe ni ne limite la punissabilité des personnes morales, si bien que l'infliction sur cette base légale d'une amende administrative à une société anonyme n'est pas en soi illicite. Ladite amende ne pouvait donc pas être annulée sur le seul fondement de l'art. 102 CP.

10. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis dans la mesure où il est recevable, et le jugement du TAPI du 20 octobre 2011 annulé.

La cause sera renvoyée au TAPI pour nouveau jugement et, le cas échéant, complément d'instruction, dès lors qu'il n'a pas abordé la question du bien-fondé de l'amende administrative et de sa quotité, étant précisé que les griefs soulevés par la société devant la chambre de céans ressortissent exclusivement à ces différents aspects.

11. Vu l'issue du litige et les circonstances particulières de la cause, il sera renoncé à percevoir un émolument. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet en tant qu'il est recevable le recours interjeté le 22 novembre 2011 par le département de la sécurité, de la police et de l'environnement - service cantonal de gestion des déchets contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 octobre 2011 ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 octobre 2011 ;

renvoie la cause au Tribunal administratif de première instance pour nouveau jugement au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni 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 ;

communiqué le présent arrêt au département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement - service de géologie, sols et déchets, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à T_____ S.A.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

C. Sudre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :