

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3750/2010-AMENAG

ATA/719/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 octobre 2012

dans la cause

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

contre

GRAVIÈRES D'EPEISSES S.A.

représentées par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

et

GRAVIÈRES D'EPEISSES S.A.

représentées par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
7 décembre 2011 (JTAPI/1406/2011)**

EN FAIT

- 1) Les Gravières d'Epeisses S.A. (ci-après : GESA ou la société), société anonyme ayant siège 16, chemin des Coquelicots à Vernier, a pour but l'« exploitation, traitement, transport et vente de graviers et de sables provenant de la région d'Epeisses, ainsi que tous autres matériaux de construction ; achat et vente de tout matériel d'exploitation de gravière ».
- 2) Le 26 septembre 2008, le service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC), rattaché alors au département du territoire, puis au département de la sécurité, de la police et de l'environnement, actuellement intégré au département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : le département), a autorisé la société à exploiter une installation de recyclage de déchets minéraux sur les parcelles n^{os} 13'436 et 13'444 du cadastre de la commune de Meyrin (autorisation n° 08-133 ; ci-après : l'installation).

Selon les conditions 1 et 3 de la décision, l'autorisation portait sur les cinq catégories de déchets minéraux suivants, dont les volumes de stockage pouvant être entreposé sur le site étaient limités par catégorie, à savoir :

- a) le béton de démolition : 4'500 m³ ;
- b) les matériaux de démolition non triés : 3'000 m³ ;
- c) les matériaux bitumineux de démolition des routes dont le liant avait une teneur en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) inférieure ou égale à 5'000 mg/kg : 3'000 m³ ;
- d) les matériaux non bitumineux de démolition des routes : 4'500 m³ ;
- e) les matériaux d'excavation non pollués : 25'000 m³.

Selon le point 4, un volume de stockage de 25'000 m³ devait être réservé sur la parcelle de la gravière pour l'entreposage des matériaux d'excavation non pollués.

A teneur du point 17, les différentes catégories de déchets minéraux bruts devaient être entreposées et concassées séparément, et les matériaux de récupération, issus du traitement, stockés séparément.

- 3) Dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter n° 08-133, GESA a soumis à l'aval du GESDEC un projet de règlement d'exploitation qu'elle avait elle-même élaboré et aux modalités duquel ladite autorisation renvoie.

Selon ce règlement, étaient applicables à l'activité de GESA la législation et la réglementation fédérales et cantonales ainsi que les directives régissant la matière, dont la directive fédérale pour la valorisation des déchets de chantier minéraux élaborés par l'office fédéral de l'environnement, version 2006 (ci-après : la directive). En outre, les règles spécifiques suivantes, applicables au stockage, étaient prévues :

- les déchets réceptionnés se limitaient aux catégories de déchets admissibles selon l'autorisation (ch. 3.2) ;
 - une zone non destinée au stockage sélectif des matériaux réceptionnés devait être aménagée sans risque de mélange sur l'emprise de l'installation. Le volume total de matériaux bruts ne devait pas excéder 40'000 m³ (ch. 4.1) ;
 - le mélange des matériaux minéraux bruts avant leur traitement n'était pas admis (ch. 4.2) ;
 - le stockage des matériaux recyclés serait effectué sans risque de mélange (ch. 4.4).
- 4) Le 22 octobre 2008, GESA a fait l'objet d'une amende arrêtée en définitive à CHF 2'500.- par la commission cantonale de recours en matière de constructions, devenue le 1^{er} janvier 2009 la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), puis le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), pour l'utilisation d'un concasseur non autorisé.
- 5) Le 4 août 2010, des inspecteurs du GESDEC ont effectué un contrôle de l'installation. Selon leur rapport du 10 août 2010, des matériaux minéraux étaient entreposés sans autorisation sur les parcelles n^{os} 13'440, 13'441 et 13'442, feuille 26, commune de Meyrin, voisines des parcelles autorisées. Une mise en conformité était indispensable dans les meilleurs délais. Onze photos prises sur le site étaient annexées au rapport, ainsi qu'un schéma d'estimation des volumes du stock principal non autorisé. Selon celui-ci, les déchets non autorisés stockés sur les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442 représentaient un tas en forme de pyramide tronquée dont la base mesurait 70 m de long sur 39 m de large. La hauteur du tas était de 12 m et sa largeur au sommet de 25 m, soit un volume total estimé à 26'880 m³.
- 6) Le 27 août 2010, les représentants du GESDEC ont rencontré les responsables de GESA et leur ont communiqué les constats effectués le 4 août 2010 en leur remettant un exemplaire du rapport précité. Suite à cette discussion, GESA n'a formulé aucune observation au sujet de ce rapport.
- 7) Par pli recommandé du 30 septembre 2010, le GESDEC a imparti à GESA un délai de trente jours pour évacuer le stock de déchets présent sur les parcelles

n^{os} 13'440, 13'441 et 13'442, feuille 26, de la commune de Meyrin ; interdiction lui était faite, avec effet immédiat, d'accepter des matériaux minéraux jusqu'à la mise en conformité des volumes entreposés avec l'autorisation d'exploiter, GESA devant transmettre au GESDEC les justificatifs de l'élimination des déchets et déposer un dossier de requête complet si elle entendait par la suite entreposer des matériaux minéraux sur les trois parcelles précitées.

Le contrôle effectué le 4 août 2010 par le responsable des autorisations d'exploiter et par l'inspecteur des gravières, avait établi que GESA ne respectait pas les conditions fixées dans l'autorisation d'exploiter une installation d'élimination des déchets n° 08-133 du 26 septembre 2008 : le stockage de déchets était effectué hors du périmètre défini au point 1 de l'autorisation d'exploiter, le volume du stockage issu de la démolition, estimé à 26'880 m³, était supérieur aux 15'000 m³ autorisés, et les différentes catégories de déchets minéraux bruts étaient entreposées sans distinction.

- 8) Par décision du même jour, le département a infligé à GESA une amende administrative de CHF 50'000.-, en application de l'art. 43 al. 1 de la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD – L 1 20) pour non respect de l'autorisation du 26 septembre 2008. La société avait stocké des déchets hors du périmètre autorisé et en quantité excessive au regard de l'autorisation accordée. Par ailleurs, les catégories de déchets étaient entreposées sans distinction. La société avait violé l'art. 10 LGD, ainsi que les points n^{os} 1, 3 et 17 de l'autorisation. Elle avait déjà fait l'objet, le 22 octobre 2008, d'une amende de la part du GESDEC pour non respect de la loi.

- 9) Par un seul acte du 1^{er} novembre 2010, GESA a recouru auprès de la commission contre les deux décisions précitées du GESDEC, concluant à leur annulation.

Le schéma d'estimation figurant dans le rapport du GESDEC était imprécis. De nouveaux calculs devaient être effectués, mettant en évidence un volume de stockage moindre. En raison de l'effet de foisonnement, le volume de déchets déblayés était inférieur au volume de déchets amoncelés. Pour déterminer si le volume autorisé était respecté, il fallait réduire de 30 à 40 % le volume de déchets entassés. Ainsi calculé, le volume de déchets de démolition était non pas de 26'880 m³ mais de 19'500 m³.

Les déchets stockés incriminés n'étaient pas constitués que de matériaux de démolition, mais aussi de matériaux d'excavation.

Les matériaux déposés provenaient pour la plupart de la tranchée couverte de Meyrin. Par le stockage sur le site, l'Etat avait évité de nombreux transports en camion.

Elle contestait avoir entreposé des déchets minéraux bruts sans distinction entre les cinq catégories autorisées. Même si les tas de déchets « se chevauchaient quelque peu », elle considérait qu'elle respectait les exigences posées en matière de stockage séparé des déchets des cinq catégories autorisées.

Le stockage de déchets était autorisé sur les parcelles n^{os} 13'444 et 13'436. De fait, elle avait stocké des déchets pour l'essentiel sur les parcelles n^{os} 13'444, 13'442 et accessoirement sur la parcelle 13'441, mais pas sur la parcelle n^o 13'440. Elle avait stocké des matériaux sur cette dernière, mais ils provenaient d'une extraction effectuée dans le cadre de l'exploitation de la Gravière de Montfleury sur la base d'une autre autorisation d'exploiter, DD 626-823. Elle n'avait pas stocké de matériaux sur la parcelle n^o 13'436, car elle avait pu louer les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442.

Le GESDEC ne lui avait jamais octroyé de délai pour formuler des observations suite à la rencontre qu'elle avait eue avec lui le 27 août 2010. Ce jour-là, elle avait immédiatement fait part de son désaccord au sujet du volume stocké qu'il y avait lieu de recalculer celui-ci.

L'Etat de Genève s'en prenait à elle alors que sa politique de gestion des déchets dans d'autres cas ne respectait pas la législation.

- 10) Le 2 décembre 2010, le GESDEC a conclu au rejet du recours.

GESA avait violé l'autorisation d'exploiter qui lui avait été délivrée en entreposant des déchets sur les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442. S'il était admis que les matériaux stockés sur la parcelle n^o 13'440 provenaient d'une autre gravière, il demeurerait que le stockage par GESA de matériaux sur cette parcelle n'était pas autorisé, même dans le cadre de cette autre autorisation.

Le mode d'évaluation du volume de stockage de déchets préconisé par GESA ne concordait pas avec la pratique de l'autorité, que l'intéressée connaissait et qui ne prenait pas en compte l'effet de foisonnement. Au demeurant, le visionnement des photos annexées au rapport permettait de constater que le tas des déchets était compact et tassé. Si GESA considérait qu'elle avait respecté le volume général de déchets, elle avait admis ne pas respecter celui autorisé spécifiquement par type de déchet. En outre, le non-respect de l'obligation de trier les déchets résultait des constats effectués par les inspecteurs.

Il n'avait fait qu'enjoindre à GESA de respecter l'autorisation d'exploiter. Sa décision de remise en conformité du 30 septembre 2010 était conforme à la loi. le prononcé de l'amende incontestable et la quotité de celle-ci adéquate et proportionnée. En particulier, il y avait eu récidive.

11) Le 21 janvier 2011, le TAPI a effectué un transport sur place et a procédé à une audition des parties. Il s'est rendu sur les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442. Il ressort du procès-verbal de cet acte d'instruction que :

- selon le GESDEC, les quantités de matériaux stockées étaient beaucoup plus importantes lors du contrôle. Selon GESA, c'était parce que, suite à la séance du 27 août 2011, elle avait stoppé l'activité de recyclage.

- selon le GESDEC, alors que les déchets étaient triés sur les chantiers avant d'arriver à la gravière, GESA stockait les avait stockés sans les séparer en fonction des catégories. Dès lors, il avait été impossible, le 4 août 2010, d'évaluer les volumes par catégorie. Il n'avait pas été possible de savoir ce qu'il y avait à l'intérieur des tas car les matériaux étaient mélangés et les entreposages situés à différents endroits à l'intérieur du site. Selon GESA, les déchets étaient stockés séparément, mais dans des tas accolés les uns aux autres. Il y avait un seul tas composé de matériaux séparés les uns des autres. Pour le GESDEC, il aurait dû y avoir un stockage par tas distincts, selon les catégories de déchets.

Selon le représentant de GESA, dans les matériaux stockés sur les deux parcelles se trouvaient également des matériaux d'excavation. Selon le GESDEC, cela n'était pas exclu mais n'avait pu être vérifié, vu le mélange des matériaux.

- Pour GESA, le volume des déchets visés par l'autorité était le volume des matériaux livrés et non celui déposé en tas, autrement on parlerait de « matériaux foisonnés ». Pour le GESDEC, le volume autorisé était le volume stocké.

- Les parties admettaient que le tas de déchets existant au mois d'août était plus important et s'étendait sur une plus grande surface. Depuis lors, les matériaux de démolition bitumineux avaient été traités.

- Le représentant de GESA s'est prévalu de la situation illicite régnant sur d'autres sites de stockage de déchets.

- Selon le GESDEC, l'amende avait été fixée en fonction de la récidive, mais aussi du prix d'évacuation des déchets, qui avait été source de revenu pour GESA. Selon celle-ci, c'était seulement le prix des matériaux dépassant ce qui était autorisé qui aurait dû être pris en considération.

- Selon le représentant de GESA, elle avait déposé le 15 janvier 2011 auprès du GESDEC une demande d'autorisation pour pouvoir utiliser les deux parcelles n^{os} 13'441 et 13'442 aux fins de stockage de matériaux car l'étude de faisabilité commandée au bureau CSD Ingénieurs S.A. (ci-après : CSD) venait d'être terminée.

Le représentant de GESA a évoqué le cas du site de la Sablière du Cannelet, qui traitait sans autorisation des matériaux de chantier sur 20 à 30'000 m² de terrain sans intervention du département.

- 12) Le 8 février 2011, le TAPI a soumis aux parties un arrêt rendu le 22 juin 2010 par le Tribunal administratif (ATA/423/2010 du 22 juin 2010), devenu depuis le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), qui déniait le droit à une autorité administrative d'infliger une amende à une société anonyme, les invitant à se déterminer à ce sujet.
- 13) Le GESDEC s'est déterminé le 10 mars 2010. Cet arrêt ne s'appliquait pas aux amendes administratives, qu'il avait le droit d'infliger.
- 14) Le 17 mars 2011, GESA a estimé que le GESDEC n'avait pas le droit d'infliger une amende à une personne morale, si bien que celle qui lui avait été notifiée devait être annulée.
- 15) Le 16 mai 2011, le TAPI a demandé à GESA de fournir toute explication détaillée sur :
 - la provenance des déchets présents sur le site lors du contrôle du 4 août 2010 ;
 - la méthode de calcul du volume des déchets entreposés par rapport au volume indiqué dans l'autorisation ;
 - la manière de stocker sur le site.
- 16) Le même jour, GESA a expliqué que les matériaux d'excavation non pollués, inclus dans le stock des déchets entreposés sur les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442, qui correspondaient au tas photographié sur la photo n^o 1, provenaient du chantier Arc Center sur le site de Montfleury, de la tranchée couverte de Meyrin et du chantier du tram.

Elle produisait à l'adresse du TAPI une liste des bulletins de livraison de matériaux d'excavation non pollués livrés sur le site et stockés sur celui-ci avec les autres déchets. Il ressortait de cette liste que le volume de ce type de déchets était de 14'373 m³ de matériaux d'excavation, soit de déblais non pollués, livrés entre le 23 avril et le 24 août 2010. Dès lors qu'il y avait des matériaux d'excavation non pollués dans les déchets stockés sur les parcelles considérées, le volume global de ceux-ci était de loin inférieur à celui autorisé (26'880 m³ de déchets pour 40'000 m³ de déchets autorisés ; 25'000 m³ de déchets d'excavation et 15'000 m³ de déchets de démolition).

Elle produisait également un courrier de CSD rappelant les coefficients de foisonnement des matériaux d'excavation et de déconstruction à prendre en considération pour exprimer le volume des matériaux après terrassement ou des constructions par rapport à son volume initial en place.

- 17) Le 28 mai 2011, le GESDEC a réagi au sujet des explications données par GESA dans son courrier du 16 mai 2011. Cette dernière avait mis l'accent sur les déchets d'excavation non pollués mais n'avait donné aucune indication similaire au sujet du volume de déchets issus de démolition, qui avaient été livrés pour être entreposés sur les deux parcelles considérées. Si on voulait estimer dans le détail les quantités livrées appartenant aux deux catégories, GESA devait alors fournir l'intégralité des pièces comptables de l'année 2010.
- 18) Le 5 décembre 2011, GESA a encore fourni une photocopie de l'autorisation d'exploiter DD 626-823 relative à la gravière de Montfleury et les pièces établissant qu'elle était cessionnaire des droits d'exploitation qu'elle conférait. L'autorisation en question avait été accordée le 20 août 1993 et accordait jusqu'en 2024 des droits d'exploiter, assortis d'obligations de remblayage et de nivellement du terrain des parcelles n° 13'435 du cadastre de la commune de Meyrin et n° 10103 de celui de la commune de Satigny.
- 19) Par jugement du 7 décembre 2011, le TAPI a admis partiellement le recours de GESA. Il a confirmé la validité de l'ordre de remise en conformité signifié par le GESDEC à GESA le 30 septembre 2010. Il y avait eu entreposage sans droit sur les trois parcelles n°s 13'440, 13'441 et 13'442. Il y avait également eu un stockage excédentaire de matériaux issus de la démolition, soit 26'880 m³ au lieu des 15'000 m³ autorisés pour les quatre catégories de déchets figurant au ch. 3 let. a à d de l'autorisation n° 08-133. Même si la recourante contestait qu'il y avait eu entreposage de 26'880 m³ au lieu des 15'000 m³ autorisés, elle admettait qu'il y avait eu un dépassement de ce dernier volume.

La manière de calculer le volume de déchets autorisés utilisée par GESA ne reposait sur aucun élément concret. Il n'y avait pas à calculer les mètres cubes de déchets autorisés en utilisant un coefficient de foisonnement.

Il y avait eu stockage, sans distinction de matériaux pollués, ce qui était contraire à la loi. C'était donc à juste titre que le GESDEC avait ordonné la cessation de l'activité illégale et la remise aux normes.

En revanche, l'art. 43 LGD n'autorisait pas le GESDEC à infliger une amende à une personne morale. Il y avait eu certes contravention à la LGD mais l'amende infligée avait un caractère pénal et l'art. 105 al. 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) prévoyait expressément qu'il n'y avait pas de possibilité de poursuivre pénalement des personnes morales pour des contraventions.

- 20) Par pli posté le 23 décembre 2011, le département a recouru auprès de la chambre administrative contre le jugement du TAPI précité, reçu le 12 décembre 2011. Il concluait à son annulation en tant qu'il admettait le recours de GESA contre l'amende qui lui avait infligée. La cause devait être renvoyée au TAPI sur ce point ou la chambre administrative devait confirmer l'amende de CHF 50'000.- prononcée à l'encontre de la société.

Le TAPI avait erré en annulant l'amende infligée à GESA. Celle-ci était une amende administrative, qui n'était pas assimilable à une amende pénale. Si l'administration n'avait plus la possibilité d'utiliser cette sanction contre des personnes morales, elle serait privée d'un moyen efficace pour faire respecter la législation de droit public, notamment relative à la protection de l'environnement.

- 21) Par pli posté le 27 janvier 2012, GESA a également recouru auprès de la chambre administrative contre le jugement du TAPI précité, concluant sur le fond à son annulation et au renvoi de la cause au TAPI pour que soit instruite la question de l'inégalité de traitement. Subsidiairement, la décision du 30 septembre 2010 ordonnant l'évacuation des déchets des parcelles et la mise en conformité du volume des déchets entreposés devait être annulée. Préalablement, la chambre administrative devait procéder à une instruction complémentaire, incluant la production de pièces à requérir et l'audition de témoins et des parties pour déterminer si l'activité de recyclage existant à la Sablière du Cannelet était conforme à la loi. La décision querellée violait le principe d'égalité de traitement dans le sens où le GESDEC n'intervenait pas pour supprimer l'inégalité dans l'exploitation de la gravière existant à la Sablière du Cannelet. Un administré pouvait se prévaloir du principe d'égalité dans l'illégalité lorsque l'Etat n'entreprenait pas les mesures pour mettre fin aux autres comportements illégaux.

Il y avait eu violation du droit d'être entendu de GESA car le jugement n'avait pas traité cette question et n'avait pas ordonné les enquêtes adéquates.

Le TAPI avait constaté de manière inexacte des faits pertinents concernant le volume de stockage de déchets en omettant de prendre en considération que, dans le volume de 19'320 m³ de déchets, il y avait des matériaux d'excavation non pollués dont l'entreposage était autorisé à raison de 25'000 m³. En outre, le mode de calcul de déchets n'avait pas pris en considération l'effet de foisonnement.

Finalement, la décision attaquée violait le principe de la proportionnalité. GESA avait mandaté CSD pour élaborer et déposer le dossier de mise en conformité et pour obtenir une autorisation d'entreposer des déchets sur les parcelles en question. Il était disproportionné d'ordonner l'évacuation immédiate car il n'y avait pas de risque de pollution.

La recourante a annexé à ses écritures une copie du rapport de la commission des pétitions du Grand Conseil relative à l'examen de la pétition n° P 1787 concernant l'implantation de la Sablière du Cannelet de la motion n° M 2048 du 10 janvier 2010 pour un plan directeur des esplanades de recyclage de matériaux minéraux en zone industrielle et la normalisation des situations particulières non-conformes. Selon ce rapport, le propriétaire de la Sablière du Cannelet, sise sur le site d'une ancienne gravière située sur la commune d'Avusy, en zone agricole, exploitait une installation de recyclage de matériaux minéraux sans autorisation. Il aurait dû déménager en 2007 mais ne l'avait pas fait. Les pétitionnaires demandaient que cette entreprise quitte les lieux et que la parcelle soit rendue à l'agriculture. En tant que de besoin, le contenu de ce rapport sera repris dans la partie en droit du présent arrêt.

22) Le 28 février 2012, le département a conclu au rejet du recours de GESA. La décision du 30 septembre 2010 de mise en conformité ne violait pas le principe d'égalité de traitement. Le cas de la Sablière du Cannelet était différent de celui de GESA, ce que cette dernière savait pertinemment puisqu'elle avait elle-même cité le rapport du 29 août 2011 émanant de la commission de l'environnement et de l'agriculture relatif aux projets de loi PL 10701 et PL 10707. Il n'y avait pas à faire porter l'instruction sur cette situation vu cette différence. Les autres griefs de GESA devaient également être rejetés.

23) Le 1^{er} mars 2012, GESA a conclu au rejet du recours du département. L'art. 43 al. 2 LGD avait été modifié récemment. Cette nouvelle loi, votée le 13 octobre 2011, ne pouvait être appliquée rétroactivement. L'amende administrative infligée à GESA avait un caractère pénal. Or, l'art. 105 CP interdisait de poursuivre des personnes morales pour des contraventions au sens de l'art. 103 CP.

En annexe à cette écriture, il a notamment produit le rapport du 29 août 2011, ainsi que deux articles de la Tribune de Genève relatifs à cette question.

24) Le 5 mars 2012, le juge délégué a informé les parties que la cause serait gardée à juger, à moins qu'elles n'aient à formuler d'autres requêtes d'ici au 19 mars 2012.

25) Le 19 mars 2012, GESA a écrit à la chambre administrative. Elle persistait dans les termes de son recours et réitérait sa requête pour que l'instruction de la cause soit complétée en fonction de l'offre de preuve qu'elle avait fournie.

Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Il est établi que le recours de GESA, déposé dans une boîte aux lettres de La Poste à Genève le 27 janvier 2012 avant minuit selon les indications de deux témoins, a été posté à cette date. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, compte tenu des suspensions de délai prévues à l'art. 17A al. 1 let c. de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), 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).

De son côté, interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, par une autorité administrative partie à la procédure devant l'instance de recours précédente, le recours du département est également recevable (art. 132 LOJ ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

- 2) La procédure administrative est conduite par le juge selon le principe de la maxime d'office (*recte* : la maxime inquisitoire ; art. 19 LPA) dans le respect du droit d'être entendu garanti par les art. 29 al. 2 et 30 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Elle est en principe écrite mais, si le règlement et la nature de l'affaire le requièrent, l'autorité peut procéder oralement (art. 18 LPA).

Le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 ; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes ; l'autorité de décision peut ainsi se livrer à une appréciation de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 136 I 229 consid. 5.3 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; 130 I 425 consid. 2.1 p. 428 ; ATA/275/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/655/2010 du 21 septembre 2010 et les références citées).

En l'espèce, GESA sollicite de la chambre administrative qu'elle complète l'instruction par la production de pièces ou de données techniques supplémentaires relatives à la politique de recyclage des déchets à Genève, l'ouverture d'enquêtes et une nouvelle audition des parties. Considérant que le dossier contient tous les éléments permettant de statuer sur les questions de fait ou de droit à résoudre, que le TAPI a effectué un transport sur place lors duquel les parties ont pu apporter toutes précisions utiles quant à l'état de fait et qu'elles ont

par la suite encore pu produire toutes pièces supplémentaires utiles, la chambre administrative n'accédera pas à cette requête.

- 3) La recourante considère que son droit d'être entendu a été violé parce que le TAPI n'a pas traité dans son jugement le grief d'inégalité de traitement dont elle se plaint d'être la victime.

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a également déduit du droit d'être entendu celui d'obtenir une décision motivée. L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités ; Arrêts du Tribunal fédéral 2D_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 3.1 ; 2C_455/2011 du 5 avril 2012 consid. 4.3 ; 2D_36/2011 du 15 novembre 2011 consid. 2.1 ; 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 ; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève-Zurich-Bâle 211, p. 521 n. 1573). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_997/2011 du 3 avril 2012 consid. 3 ; 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 3.1 ; 9C_831/2009 du 12 août 2010 et les arrêts cités ; ATA/268/2012 du 8 mai 2012).

En l'espèce, dans son acte de recours adressé au TAPI le 2 novembre 2010, la recourante s'en est prise d'une manière générale à la politique de l'Etat en matière de gestion des déchets mais ne s'est pas formellement plainte d'inégalité de traitement. Si elle a fait référence lors du transport sur place du 21 janvier 2011 à la situation de la Sablière du Cannelet, dont elle fait grand cas devant la chambre de céans, elle n'a pas, dans les écritures qu'elle a adressées au TAPI, développé ce grief de manière détaillée, se limitant à transmettre, à la fin de la procédure de première instance, le rapport de la commission du Grand Conseil qui a abordé la situation de cette gravière à la suite d'une motion de député. Dans ces circonstances, le TAPI pouvait omettre d'aborder dans le jugement déféré un grief aussi peu précisément formulé.

- 4) a. En matière de traitement des déchets, ceux-ci doivent être valorisés dans la mesure du possible et, s'ils doivent être éliminés, l'être de manière respectueuse de l'environnement (art. 30 al. 2 et 3 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01). Le Conseil fédéral a prescrit que les déchets à valoriser ou à traiter fassent l'objet d'une remise différenciée (art. 30b al. 1 LPE). Il lui appartient également d'édicter les prescriptions techniques et d'organisation sur les installations d'élimination des déchets (art. 30h al. 1 LPE).

b. Sur la base de ces délégations, le conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 (OTD - RS 814.800). Cette ordonnance a été complétée en 1997 par la directive de l'office fédéral de l'environnement pour la valorisation des déchets de chantier minéraux concernant les matériaux bitumineux et non bitumineux de démolition des routes, le béton de démolition et les matériaux non triés, réactualisée en 2006 par la directive.

c. A teneur de la directive, il incombe au maître de l'ouvrage qui effectue des travaux d'élaborer un plan d'élimination des déchets de chantier prévoyant le tri de ceux-ci (directive 2-12). Les déchets doivent être séparés en matériaux d'excavation et déblais non pollués, déchets stockables définitivement sans traitement, déchets combustibles et autres déchets. Parmi cette dernière catégorie, les déchets de chantier minéraux devront faire l'objet d'un tri plus poussé pour séparer les matériaux bitumineux, les matériaux non bitumineux, le béton de démolition et les matériaux minéraux non triés (directive 2-2).

L'entreposage par l'exploitant de l'entreprise de traitement de ces déchets minéraux doit respecter le même principe. Selon l'art. 10 OTD, le mélange de déchets ayant pour effet de réduire par dilution la teneur générale en polluants est interdit. Une fois répartis entre les quatre catégories précitées, les déchets de chantier minéraux doivent être stockés séparément et ne pas être mélangés à d'autres matériaux (directive 4-3 à 4-5).

- 5) Conformément à l'art. 21 OTD, l'art. 19 LGD prévoit que, dans le canton de Genève, aucune installation d'élimination des déchets ne peut être créée, modifiée ou transformée sans faire l'objet d'une autorisation d'exploiter prévue par la présente loi, délivrée pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable (art. 43 du règlement d'application de la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets - RLGD - 814.11.1). Conformément aux art. 31 al. 1 LPE et 17 OTD, l'installation doit être conforme au plan cantonal de gestion des déchets (PGD) et répondre aux besoins en capacité d'élimination des types de déchets visés. Sont notamment soumis à une autorisation d'exploiter les installations de traitement des déchets, les installations de stockage provisoire, de tri, de conditionnement ou de recyclage de ces derniers, à l'exception des points de récupération communaux, ainsi que les installations de compostage traitant plus de cent tonnes de déchets organiques par an (art. 38 RLGD).

Il incombe à l'autorité cantonale compétente de surveiller le respect par les exploitants d'installations de traitement de déchets des exigences définies dans l'autorisation d'exploiter (art. 28 OTD) et de prendre les mesures nécessaires (art. 29 OTD).

- 6) Selon l'art. 38 LGD, lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des

règlements qu'elle prévoit ou des ordres donnés en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut ordonner :

- a) l'exécution de travaux ;
 - b) la suspension des travaux ;
 - c) le retrait provisoire ou définitif de l'autorisation d'exploiter ;
 - d) l'interdiction partielle ou totale d'utiliser ou d'exploiter ;
 - e) la remise en état, la réparation et la modification d'une installation ou d'un bien naturel ou environnemental lésé ;
 - f) la suppression ou la démolition d'une installation ;
 - g) toutes mesures nécessaires à la réhabilitation d'un bien naturel ou environnemental lésé.
- 7) La recourante exploite une installation de recyclage de déchets. Ses droits et obligations sont circonscrits et détaillés par le dispositif de l'autorisation d'exploiter n° 08-133, délivrée le 26 septembre 2008 et détaillés dans le règlement d'exploitation qu'elle a elle-même soumis à l'aval du GESDEC. Celle-ci lui donne en particulier le droit de stocker sur les parcelles n^{os} 13'436 et 13'444 des volumes déterminés de cinq catégories de déchets, soit des déchets d'excavation non pollués et des déchets pollués destinés à être traités, correspondant aux quatre catégories de la directive.

L'instruction de la cause a mis en évidence qu'elle n'a pas respecté le cadre de l'autorisation précitée :

- elle a stocké sans droit des matériaux de chantier sur les trois parcelles n^{os} 13'440, 13'441 et 13'442 non visées dans l'autorisation n° 08-133. S'agissant des matériaux entreposés sur la parcelle n° 13'440, même s'il a été admis par l'autorité intimée qu'ils provenaient de la récupération de matériaux effectuée dans le cadre de l'autorisation d'exploiter n° 626-823, dont la recourante était également titulaire, cet élément n'empêchait pas la commission de l'infraction constatée dans la mesure où l'autorisation en question ne prévoyait pas le droit de stocker des matériaux provenant de chantiers sur la parcelle précitée ;
- elle a stocké sur les parcelles n^{os} 13'441 et 13'442 les différentes catégories de déchets provenant de la démolition sans les séparer les uns des autres, le fait de constituer un tas unique, même composé de différentes couches, ne permettant pas d'admettre que le principe de l'art. 10 OTD ait été respecté ;
- elle a mélangé aux matériaux pollués des déchets d'excavation non pollués, ce qui constitue une autre violation de l'art. 10 OTD ;

- elle a dépassé le volume de stockage de matériaux de démolition autorisé, dont le total était de 15'000 m³ au maximum. Sur ce point, l'opinion de la recourante qui considère que pour calculer le volume autorisé il y a lieu de prendre en considération l'effet de foisonnement ne résulte d'aucun texte légal. La « quantité de déchets » qui doit être mentionnée dans la demande d'autorisation d'exploiter (art. 19 OTD) et qui figure dans l'autorisation elle-même, ne peut que se référer au volume de stockage de déchets dans l'état où il se présente au moment où cette opération est faite, exprimé en mètres cubes. Au demeurant, même si la recourante conteste le volume retenu par le GESDEC, elle admet elle-même l'existence d'un dépassement du volume autorisé.

Au vu de ce qui précède, la recourante n'a pas respecté l'autorisation d'exploitation qui lui était accordée. Dans ces circonstances, le GESDEC était en droit, en vertu des art. 29 OTD et 38 LGD, d'ordonner la cessation de l'activité d'exploitation sur les trois parcelles considérées, l'évacuation des stocks de déchets des trois parcelles en question et la mise en conformité des volumes entreposés avec l'autorisation d'exploiter.

- 8) Devant la juridiction de céans, la recourante se prévaut d'un traitement inégal au regard de la tolérance de l'Etat au regard de l'illégalité de la gravière de la Sablière du Cannelet.
- 9) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 ; 134 I 23 consid. 9.1).
- 10) En outre, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas du tout, appliquée dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité. C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le justiciable est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (ATF 136 I 78 consid. 5.6 ; 134 V consid. 9 ;

132 II 510 consid. 8.6 ; 131 V 9 consid. 3.7 ; 127 I 1 consid. 3a ; 125 II 152 consid. 5 p. 166 ; 122 II 446 consid. 4a ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 5.1 ; 1C_434/2011 du 2 février 2012 consid. 6.1).

Il n'est pas contesté que le propriétaire de la Sablière du Cannelet exploite une installation de traitement de matériaux minéraux sans autorisation. Selon l'ancien responsable du GESDEC entendu par la commission des pétitions du Grand Conseil, toutes les sociétés de recyclage étaient installées à l'origine en zone agricole. La plupart de celles-ci, regroupées sur une même zone, l'avait vu déclassée en zone industrielle. Tel n'avait pas été le cas de la Sablière du Cannelet située dans une partie du canton où aucun déclassement n'était intervenu. Si l'activité de cette entreprise avait été maintenue, c'était qu'elle correspondait à un besoin et se situait dans un endroit judicieux du canton. Même sans autorisation, des contrôles étaient effectués sur la qualité des matériaux et sur leur traçabilité. Si des problèmes avaient surgi en rapport avec son exploitation, il s'était principalement agi de problèmes liés au trafic de desserte.

A l'issue de ses travaux, la commission des pétitions a retenu que la Sablière du Cannelet jouait un rôle clé dans le traitement des déchets de chantier du canton, tant par les volumes traités (environ 100'000 m³ par an) que par la situation géographique de l'entreprise. Bien qu'elle soit très sensible au fait que cette activité de recyclage intervenait sans autorisation, elle s'accordait sur le fait que la normalisation de la situation de cette entreprise par le maintien de son activité de recyclage était nécessaire. Elle demandait donc au Conseil d'Etat de proposer des solutions pour la normalisation de celle-ci, en explorant certaines voies juridique (déclassement, déplacement, achat des terrains par la commune, dérogation à la zone).

En l'espèce, la situation irrégulière dans laquelle se trouve cette entreprise, constitue un cas unique, explicable par des données historiques, situation dont les autorités ne se satisfont pas et pour laquelle des démarches sont en cours en vue d'une régularisation, qui devront permettre qu'elle soit mise au même régime que ses concurrentes. Il n'est pas établi que l'autorité n'ait pas la volonté d'appliquer, actuellement ou à l'avenir, correctement à tous les acteurs actifs sur ce marché les dispositions fédérales et cantonales en matière de traitement des déchets, même si la régularisation de la situation du cas particulier de la Sablière du Cannelet ne peut faire l'objet d'un règlement immédiat compte tenu des procédures à mener. Ce fait ne légitime aucunement la recourante à ne pas respecter elle-même le dispositif de la décision d'autorisation d'exploiter dont elle est au bénéfice en stockant sans droit des matériaux de chantier sur des parcelles voisines sans prendre la peine de requérir les autorisations qu'elle pourrait obtenir par les procédures usuelles. Aucun grief tiré d'une violation de l'art. 8 al. 1 Cst. ne peut être retenu.

- 11) Selon l'art. 43 LGD, est passible d'une amende administrative de CHF 200.- à CHF 400'000.- tout contrevenant à la LGD (art. 43 al. 1 let. a LGD), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de cette loi (art. 43 al. 1 let. b LGD), aux ordres donnés par l'autorité compétente en vertu de la loi, des règlements ou des arrêtés édictés en vertu de celle-ci (art. 43 al. 1 let. c LGD). L'action pénale se prescrit par sept ans (art. 43 al. 2 LGD).
- 12) 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 forcée 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).

- 13) 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 Cst. 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.

- 14) 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).
- 15) 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 n'a pas suscité d'objections de la part 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 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) et 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).

- 16) Dès lors, un grand nombre de dispositions de la partie générale du CP ne trouvent pas à s'appliquer 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).
- 17) 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 les art. 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.

- 18) Le TAPI fonde son raisonnement sur l'ATA/423/2010 précité. Celui-ci concernait néanmoins une amende infligée sur la base de l'art. 32 de la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20) 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 exprès 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/442/2012 du 30 juillet 2012 ; ATA/441/2012 du 30 juillet 2012 ; 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).

- 19) En l'espèce, l'amende du 8 juillet 2011 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 à une société anonyme d'une amende administrative en vertu de cette seule base légale n'est pas en soi illicite. C'est donc à tort que le TAPI a annulé l'amende prononcée par le GESDEC sur le seul fondement de l'art. 102 CP.
- 20) L'amende infligée à la recourante étant fondée dans son principe, il s'agit d'en contrôler la quotité. Sous cet angle, l'amende doit faire l'objet d'une évaluation globale, dans laquelle l'autorité administrative qui sanctionne - partant le juge qui contrôle - doit prendre en compte dans un calcul d'ensemble les éléments liés à la culpabilité et les circonstances personnelles de l'auteur, dont ses capacités financières (G. STRATRENWERTH, *Schweizerisches Strafrecht – Allgemeiner Teil II : Strafen und Massnahmen*, 2^{ème} éd., Berne 2006, p. 75 § 75 ; S. CHIMICHELLA, *Die Geldstrafe in Schweizer Strafrecht*, Berne 2006, p. 39).

Les parties s'étant déterminées au travers de leurs écritures au sujet de cette sanction pécuniaire et le dossier contenant tous les éléments permettant le contrôle de la quotité de celle-ci, point n'est besoin de retourner la cause au TAPI pour qu'il traite cet aspect.

En l'espèce, la violation par la recourante de l'autorisation d'exploiter qui lui a été accordée est importante. Elle a entreposé sans droit un volume important de déchets de chantier sur des parcelles non autorisées, sans respecter ni les volumes de déchets autorisés ni le mode de stockage séparé imposé par la loi et par ladite autorisation. Ce faisant, elle a augmenté de manière conséquente son chiffre d'affaires, puisque cette activité illicite, qui lui a permis d'augmenter sa capacité de stockage, a été génératrice de revenus supplémentaires. Compte tenu de la multiplicité des infractions relevées et du fait que cela n'était pas la première fois que la recourante était sanctionnée, l'autorité intimée était en droit, sans violer le principe de la proportionnalité, d'arrêter le montant de l'amende à CHF 50'000.- correspondant au quart de l'amende maximale, en raison de ces différents éléments.

- 21) Le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des Gravières d'Epeisses S.A., qui succombent. Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 23 décembre 2011 par le département de la sécurité, de la police et de l'environnement et le 27 janvier 2012 par les Gravières d'Epeisses S.A. contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 7 décembre 2011 ;

au fond :

rejette le recours des Gravières d'Epeisses S.A. ;

admet le recours du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance en tant qu'il annule l'amende administrative de CHF 50'000.- infligée aux Gravières d'Epeisses S.A. ;

confirme ladite amende ;

confirme ledit jugement pour le surplus ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge des Gravières d'Epeisses S.A. ;

dit qu'il ne leur 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 ;

communique le présent arrêt au département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement, à Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat des Gravières d'Epeisses S.A., ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :