

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/817/2013-DOMPU

ATA/369/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 mai 2014

1^{ère} section

dans la cause

A _____ SA

contre

**VILLE DE GENÈVE, SERVICE DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ESPACE
PUBLICS**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
2 mai 2013 (JTAPI/511/2013)**

EN FAIT

- 1) La société anonyme A_____ SA (ci-après : A_____), dont l'administratrice est Madame B_____ (ci-après : l'administratrice), est inscrite au registre du commerce depuis le 24 juin 1991. Elle exploite les restaurants de la chaîne C_____.
- 2) Le 13 novembre 2012, le service de la sécurité et de l'espace publics du département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève (ci-après : la ville) a constaté, photographies à l'appui, que plusieurs commerces entreposaient des bennes à ordures, bidons à huile, caisses et autres objets divers dans le square D_____ (ci-après : le square).
- 3) Le 19 novembre 2012, la ville a adressé un courrier à « Monsieur B_____ p.a. A_____ SA ». Ce courrier concernait le restaurant E_____ (ci-après : le restaurant) situé au _____, rue F_____.

Elle avait constaté que le restaurant entreposait des bennes à ordures, un sac de PET, des cartons et des bidons d'huile sur le domaine public, dans le square, lequel est situé à l'arrière du restaurant. Il était en demeure de les enlever, sous peine de se voir appliquer les mesures et sanctions prévues par la loi.

Ce même 19 novembre 2012, la ville a adressé des courriers similaires à quatre autres commerces concernés par des dépôts de déchets dans le square.

- 4) Le 28 novembre 2012, puis le 6 décembre 2012, la ville a constaté que le restaurant continuait d'entreposer des bennes et sacs à ordures, des fûts à huile et autres bacs dans le square. De nouvelles photographies prises sur place confirmaient cet état de fait. Par courrier du 11 décembre 2012, adressé au même destinataire, elle l'a en conséquence mis en demeure de les enlever au plus tard le 20 décembre 2012, au risque de se voir infliger une amende.
- 5) Un constat photographique effectué par la ville le 13 décembre 2012 a révélé que la situation n'avait pas évolué.
- 6) Le 23 décembre 2012, A_____ a informé la ville que le « dossier [était] actuellement en traitement » et qu'une réponse lui parviendrait au début de l'année 2013.
- 7) Dès lors qu'un nouveau constat photographique du 9 janvier 2013 avait révélé que les pratiques dénoncées dans ses précédents courriers perduraient, la ville a imparti, par courrier du 15 janvier 2013 adressé au même destinataire, un ultime délai au 31 janvier 2013 pour prendre toutes mesures utiles afin de rendre la situation conforme à la réglementation.

- 8) Dans un courrier du 22 janvier 2013 signé par M. B_____, A_____ a répondu à la ville.

Celle-ci était invitée à adresser ses courriers concernant les restaurants C_____ à A_____ et non plus à M. B_____.

Pendant plus de dix ans, personne ne s'était soucié de la situation dans le square, qui n'était même pas nettoyé. Le restaurant entreposait son conteneur à poubelles à l'extrémité du square car cet espace, délimité par une chaîne, ne servait à rien d'autre. La chaîne était déjà en place lors de l'installation du restaurant, ce qui avait laissé à penser que cette partie du square était sous la responsabilité des occupants. La ville ne s'en chargeant plus, une entreprise privée était chargée de l'enlèvement des déchets du restaurant pour un coût annuel de CHF 15'000.-. En outre, le restaurant ne disposait d'aucune autre solution pratique et réalisable pour entreposer son conteneur.

Les conditions économiques et sécuritaires dans lesquelles les restaurateurs devaient vivre et travailler se dégradaient continuellement à Genève. Dans ce contexte, les démarches et exigences de la ville étaient mal placées. A_____ ne pouvait et ne voulait pas accepter « le procédé » de la ville auquel elle allait s'opposer « par tous les moyens ».

- 9) Le 4 février 2013, la ville a constaté que le domaine public était toujours occupé par des bennes à ordures, sacs, bacs à poissons et fûts d'huile du restaurant.
- 10) Par décision du 5 février 2013, la ville a infligé une amende administrative de CHF 400.- à l'administratrice « c/o A_____ SA (Restaurant E_____) ».

Selon un constat effectué le vendredi 1^{er} février 2013 à 16h30 dans le square, un conteneur n'avait pas été rentré après la collecte.

- 11) Le 7 mars 2013, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette amende, concluant à son annulation.

Elle ne pouvait pas déposer ailleurs que dans le square les ordures résultant de l'exploitation du restaurant, car il n'existait pas de local à poubelles prévu à cet effet. Elle avait toutefois pris toutes les mesures utiles et s'occupait elle-même, depuis plus de treize ans, de trier et d'organiser la collecte des déchets sans générer aucune nuisance. La ville aurait dû rechercher les raisons pour lesquelles elle était obligée de déposer ses déchets dans le square, et il était disproportionné de lui infliger une amende sans avoir pris le temps d'effectuer une analyse complète des faits. Le juge délégué du TAPI était invité à auditionner un responsable de la régie G_____ (ci-après : la régie) afin de savoir pourquoi aucun local à poubelles n'était mis à disposition.

Elle sollicitait en outre un transport sur place afin que le juge délégué du TAPI constate que les déchets ne s'étendaient pas sur une grande surface dans une quantité susceptible de causer des nuisances à autrui et qu'aucun local n'était disponible pour y entreposer des déchets.

- 12) Le 11 avril 2013, la ville a conclu à l'irrecevabilité du recours sans renoncer à se déterminer sur le fond.

L'amende avait été notifiée à l'administratrice et non à A_____. En conséquence, A_____ n'avait pas la qualité pour agir.

À plusieurs reprises, les représentants de A_____ avaient été invités à remédier à l'illicéité de la situation. Seule la mauvaise volonté des représentants de A_____ empêchait de trouver une issue positive. En effet, les autres commerces interpellés par la ville du fait des déchets qu'ils entreposaient dans le square avaient tous trouvé des solutions satisfaisantes. Enfin, la quotité de l'amende était mesurée compte tenu des circonstances.

- 13) Le 19 avril 2013, A_____ a persisté dans ses conclusions et relevé qu'elle avait bien la capacité (recte : la qualité) pour recourir. Si des solutions avaient pu être trouvées avec les autres commerçants, la ville avait toujours eu une attitude dénigrante à son égard en refusant tant la discussion que ses explications liées à l'absence de local pour les poubelles.

- 14) Le 29 avril 2013, la ville a répondu qu'il était faux de prétendre qu'elle avait refusé de discuter avec A_____. Elle avait en effet essayé, mais en vain, d'établir un dialogue constructif avec le représentant de cette société. Elle a, à ce propos, versé à la procédure un rapport daté du 24 avril 2013. Un constat effectué le même jour avait mis en évidence qu'une surface suffisamment grande permettait d'aménager un local à poubelles à l'intérieur du restaurant. M. B_____ avait toutefois indiqué au représentant de la ville qui s'était rendu sur place qu'il s'agissait pour lui d'une question de principe, qu'il n'allait rien entreprendre et qu'il avait à disposition un budget pour payer les amendes ainsi qu'un avocat.

- 15) Par jugement du 2 mai 2013, le TAPI a rejeté le recours.

En sa qualité d'exploitante du restaurant, A_____ était touchée par l'amende prononcée par la ville et avait un intérêt à obtenir son annulation. Sa qualité pour recourir devait donc être admise.

Le dossier contenait les éléments suffisants pour permettre au TAPI de statuer sans qu'il soit nécessaire de donner suite à la demande de A_____ de procéder à un transport sur place.

A_____ ne contestait pas entreposer un conteneur, des sacs à ordures et des bidons d'huile sur le domaine public. Sans le démontrer, elle faisait valoir qu'elle

n'avait pas d'autres possibilités de stockage dans la mesure où la régie ne pouvait lui fournir un local à cet effet. La ville, qui avait invité à trois reprises A_____ à rétablir une situation conforme au droit, était dès lors fondée à infliger une amende dont la quotité n'était, dans le cas d'espèce, pas disproportionnée.

- 16) Par acte posté le 31 mai 2013, A_____ a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a conclu, « sous suite de dépens », préalablement à un transport sur place ainsi qu'à l'interpellation de la régie et, principalement, à l'annulation du jugement du TAPI.

Son droit d'être entendu avait été violé. Contrairement à ce qu'affirmait le TAPI, le dossier ne contenait pas les éléments nécessaires et suffisants pour permettre au juge de se faire une idée exacte de la situation. Les photographies versées à la procédure ne le permettaient pas et seuls un transport sur place et l'audition de la régie auraient permis d'appréhender correctement les problèmes. Elle avait certes reconnu qu'elle entreposait ses déchets dans le square, mais elle avait également expliqué qu'elle ne pouvait pas les déposer ailleurs, ses locaux n'étant pas adaptés pour le stockage des déchets.

La ville avait en outre violé le principe de la proportionnalité. Si une solution respectueuse du droit avait existé, elle s'y serait conformée mais le stockage des déchets dans le square résultait de l'impossibilité de les entreposer ailleurs. Son intérêt privé n'avait pas été pris en compte puisque le stockage des déchets à l'intérieur des locaux, même au sous-sol, compromettrait l'exploitation du restaurant. D'une part, une telle solution poserait des problèmes de salubrité, notamment car les déchets se trouveraient alors à proximité des aliments stockés dans les locaux et d'autre part, cela obligerait le personnel à croiser les clients avec des sacs des poubelles et des bidons d'huile dans les escaliers, ce qui n'était pas souhaitable. L'attitude de la ville la poussait dès lors à devoir déplacer ses locaux ailleurs, alors même que le dépôt des déchets dans le square n'entravait pas la circulation et ne créait pas de dangers ou de nuisances avérées pour les usagers des lieux. D'ailleurs, la situation actuelle avait perduré pendant treize ans sans occasionner de soucis majeurs.

- 17) Le 3 juin 2013, A_____ a versé à la procédure un courrier de la régie daté du 28 mai 2013 et confirmant qu'il n'y avait pas de local à poubelles disponible pour le restaurant dans l'immeuble.
- 18) Le 6 juin 2013, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 19) Le 5 juillet 2013, la ville a conclu au rejet du recours. Elle a fait « siens les considérants du jugement entrepris » et persisté intégralement dans ses allégués et

conclusions formulées devant le TAPI, insistant sur le fait que A_____ disposait de plusieurs possibilités pour se mettre dans une situation conforme au droit.

La ville a versé à la procédure le rapport relatif à l'entretien avec M. B_____ qu'elle avait déjà produit devant le TAPI le 29 avril 2013, toutefois complété par des solutions d'aménagement des locaux proposées par le représentant de la ville auteur dudit rapport.

- 20) Le 9 juillet 2013, A_____ a relevé que la ville avait, dans son rapport produit avec ses observations, complété celui déjà déposé devant le TAPI dans le but délibéré de faire croire à de la mauvaise volonté de sa part. Les propositions d'aménagement des locaux étaient par ailleurs en contradiction avec la réalité de la situation décrite dans le courrier de la régie du 28 mai 2013.
- 21) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La recourante sollicite un transport sur place au restaurant et l'interpellation de la régie.
- a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), 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 (Arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), 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 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157 ; 138 V 125 consid. 2.1 p. 127 ; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 p. 197 ; 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293 ; Arrêts du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; 2C_552/2011 du 15 mars 2012 consid. 3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; Arrêts du Tribunal fédéral 8C_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.1 ; 4A_108/2012 du 11 juin 2012

consid. 3.2 ; 2D_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/404/2012 du 26 juin 2012 ; ATA/275/2012 du 8 mai 2012).

b. Dans le cas d'espèce, la recourante a produit un courrier de la régie daté du 28 mai 2013 dans lequel cette dernière explique qu'aucun local à poubelles n'est à disposition du restaurant dans l'immeuble. Il est dès lors devenu inutile d'interpeller la régie.

c. S'agissant du transport sur place, il ne sera pas donné suite à la requête de la recourante. D'une part, elle a déjà eu plusieurs fois l'occasion, devant la ville, devant le TAPI puis dans ses écritures devant la chambre de céans, d'expliquer sa situation. Elle a en outre versé à la procédure des photographies de l'intérieur de ses locaux. D'autre part, alors que le litige porte sur la présence illicite dans le square, et après la collecte, d'un conteneur appartenant à la recourante, elle sollicite le transport sur place pour d'autres motifs, à savoir l'absence d'un local à poubelles dans l'immeuble et le manque d'espace à l'intérieur du restaurant pour y entreposer ses déchets. Or, comme cela sera examiné plus bas (infra consid. 3), ces arguments ne sont pas pertinents pour résoudre le présent litige.

3) Le litige porte sur l'amende de CHF 400.- infligée par la ville à la recourante pour ne pas avoir rentré un conteneur après la collecte le 1^{er} février 2013.

a. Toute infraction à la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD - L 1 20), à ses règlements et arrêtés ou aux ordres donnés par l'autorité compétente dans les limites de la loi, des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci, est passible d'une amende de CHF 200.- à CHF 400'000.- (art. 43 al. 1 LGD).

b. La recourante ne nie pas entreposer, et ce depuis plusieurs années, un conteneur et d'autres objets dans le square. Elle tente de justifier cet état de fait par l'absence d'autres solutions adéquates à sa disposition. Outre que la recourante ne semble pas faire preuve de beaucoup de bonne volonté – elle a en effet dans son courrier du 22 janvier 2013 adressé à la ville clairement fait savoir qu'elle ne voulait pas accepter sa manière de procéder et qu'elle s'y opposerait par tous les moyens –, elle n'invoque, à l'appui de son recours devant la chambre de céans, aucune disposition légale qui lui permettrait, du fait de la configuration des locaux qu'elle loue, de laisser un conteneur sur le domaine public après la collecte. Pour le surplus, la chambre de céans n'est pas compétente pour traiter d'une éventuelle non-conformité des locaux loués par la recourante pour y exploiter le restaurant, du fait de l'absence d'un local à poubelles ; un tel problème relève en effet des rapports entre locataire et bailleur.

c. L'amende sera ainsi confirmée quant à son principe.

- 4) La recourante fait grief au TAPI d'avoir violé son droit d'être entendu.

S'agissant des principes applicables découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., ils ont déjà été exposés (supra consid. 2). Pour les mêmes motifs que ceux qui conduisent la chambre de céans à ne pas donner suite à la demande de transport sur place formulée devant elle par la recourante, le TAPI était fondé, sans violer son droit d'être entendu, à écarter cette requête.

- 5) La recourante fait également grief au TAPI d'avoir violé le principe de la proportionnalité.

a. 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/163/2014 du 18 mars 2014 ; ATA/61/2014 du 4 février 2014 ; ATA/74/2013 du 6 février 2013 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3^{ème} éd., 2011, p. 160 ss ch. 1.4.5.5).

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, sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (comme notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 2 et 3 et 107 CP ; ATA/163/2014 ; ATA/61/2014 et ATA/74/2013 précités ; ATA/71/2012 du 31 janvier 2012 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 162).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2010, p. 271 n. 1'179). 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 (ATA/163/2014 précité et les arrêts cités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus (ATA/160/2009 du 31 mars 2009). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/163/2014 précité et les arrêts cités).

b. Le respect du principe de la proportionnalité suppose que la mesure litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts public et privé compromis (ATF 122 I 236 consid. 4 bb p. 246 ; 119 Ia 41 consid. 4a p. 43 ; ATA/612/2013 du 17 septembre 2013 consid. 8 et la jurisprudence citée).

c. En l'espèce, la recourante reconnaît laisser depuis plusieurs années un conteneur et d'autres objets sur le domaine public. La ville a, à trois reprises entre les mois de novembre 2012 et janvier 2013, invité en vain la recourante à se conformer à la législation avant de lui infliger une amende le 5 février 2013. Le montant de l'amende, en l'espèce CHF 400.-, est proche du minimum prévu par la loi et apte, sans mettre en péril l'activité déployée par la recourante, à la convaincre de se mettre en conformité avec la loi. L'amende respecte ainsi le principe de la proportionnalité.

- 6) Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 7) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 mai 2013 par A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 mai 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ SA un émoulement de CHF 1'000.- ;

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

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

communique le présent arrêt à A_____ SA, à la Ville de Genève, service de la sécurité et de l'espace publics, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance .

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. Rodriguez Ellwanger

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :