

GE_GERICHTE ACST/2/2022 vom 14. März 2022

GE Cour de justice, 2022-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_2_2022

FR: GE_GERICHTE ACST/2/2022 du 14 mars 2022

IT: GE_GERICHTE ACST/2/2022 del 14 marzo 2022

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ACST/18/2020 du 19 juin 2020 consid. 1). 2)

La recourante conteste le PGD 2020-2025 en tant qu'il délimiterait une nouvelle zone d'apport, ce qui obligerait les détenteurs des « autres déchets » à les

- 13/23 -

A/2804/2021

remettre à l'usine des Cheneviers. Il s'agirait ainsi d'une mesure générale et abstraite, ouvrant la voie du recours auprès de la chambre de céans en vertu de l'art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), ce que l'autorité intimée conteste.

Il convient dès lors d'examiner la recevabilité du recours du point de vue de l'acte attaqué. 3) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du

E. 14

octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a LOJ introduit par la loi 11'311), ainsi que, à certaines conditions, des arrêtés du Conseil d'État (ACST/30/2021 du 29 juin 2021 consid. 1a et les références citées).

b. En adoptant l'art. 130B al. 1 let. a LOJ, le législateur cantonal a eu une conception restrictive des actes normatifs visés par l'art. 124 let. a Cst-GE, estimant, à l'instar de l'exécutif (MGC en ligne [www.ge.ch/grandconseil/] ad PL 11'311, p. 12), que notamment les normes communales ne font pas partie des actes sujets à un contrôle abstrait. Il a cependant souligné que cette disposition mettait « clairement en évidence qu'il s'agit d'actes généraux et abstraits et non pas individuels et concrets » (MGC [en ligne], séance du 11 avril 2014 ; Arun BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341 ss, 352 s. et 377 ss).

En effet, il ne suffit pas qu'un acte soit pris en la forme d'une loi ou d'un règlement pour qu'il soit attaqué devant la chambre constitutionnelle aux fins de contrôle de sa conformité au droit supérieur (ACST/43/2019 du 20 décembre 2019 consid. 1a ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2c). Encore faut-il qu'il contienne des règles de droit, à savoir des mesures générales, destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de

personnes, et abstraites, se rapportant à un nombre indéterminé de situations (ATF 139 V 72 consid. 2.2.1 ; 135 II 328 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_789/2021 du

E. 18

octobre 2021 consid. 3.1 ; 2C_1023/2017 du 21 décembre 2018 consid. 2.2), affectant au surplus la situation juridique des personnes concernées en leur imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer ou en réglant d'une autre manière et de façon obligatoire leurs relations avec l'État, ou alors ayant trait à l'organisation des autorités (art. 164 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; art. 22 al. 4 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 - LParl 171.10 ; Jacques DUBEY in Vincent MARTENET / Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la

- 14/23 -

A/2804/2021

Constitution fédérale, Bâle 2021, ad art. 164 Cst., p. 3053 s. n. 20). Des actes ou mesures qui, bien qu'adoptés selon la procédure législative, comportent une décision mais pas de règles de droit, à savoir des lois purement décisionnelles, ne peuvent être contestées devant la chambre de céans (ACST/43/2019 précité consid. 1a et les références citées).

c. Selon la jurisprudence de la chambre constitutionnelle, n'a pas un caractère décisionnel une loi qui a pour objet la délégation à une fondation de la tâche étatique de soutenir, par le biais de deniers principalement publics, la production indépendante et la réalisation d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b). Est de même un acte normatif un acte censé expliciter le sens et la portée d'une loi en matière de stationnement contre paiement, par lequel le Conseil d'État énonce le principe que toute acquisition et installation de parcomètres et horodateurs sur la voie publique sont du ressort du canton et que les recettes provenant de l'exploitation de ces appareils reviennent au canton (ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 1b et c), ainsi qu'une loi ayant pour objet de ratifier un contrat de prestations par lequel l'État confie à un établissement autonome de droit public le contrôle de l'ensemble du stationnement statique sur le domaine public et de fixer l'indemnité que l'État verserait à ladite fondation pour l'accomplissement de cette tâche (ACST/14/2018 précité consid. 1b), ou encore une loi exigeant des employeurs affiliés à la caisse de pension de l'État de Genève un apport d'actifs et réglant ainsi leurs obligations en matière de recapitalisation de ladite caisse (ACST/43/2019 précité consid. 1b ; ACST/44/2019 du 20 décembre 2019 consid. 1b).

En revanche, la chambre constitutionnelle a nié que des lois purement décisionnelles soient sujettes à recours (ACST/12/2015 précité consid. 1b ; ACST/1/2015 précité consid. 2), mais aussi qu'un arrêté du Conseil d'État fixant l'entrée en vigueur d'une loi le soit, avec toutefois la précision que l'arrêté en question ne recelait pas de normes qui auraient dû être adoptées par voie légale ou réglementaire (ACST/9/2016 du 5 juillet 2016 consid. 4b). Dans le prolongement de ce dernier argument, elle a admis comme attaquant un arrêté du Conseil d'État contenant des règles de droit, et qui aurait dû être pris sous la forme d'un règlement (ACST/6/2017 précité consid. 1d). En outre, récemment, la chambre constitutionnelle s'est prononcée sur le caractère attaquant d'une ordonnance administrative, qu'elle a également nié (ACST/17/2020 et ACST/18/2020 du

E. 19

juin 2020 consid. 7, ce dernier arrêt ayant été confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_454/2020 du 23 mars 2021). 4) a. L'art. 74 al. 1 Cst. attribue à la Confédération une compétence législative globale en matière de protection de l'environnement, en lui donnant un mandat de légiférer (arrêt du Tribunal fédéral 2C_139/2009 du 13 août 2009 consid. 5.4).

b. Ce faisant, la Confédération a notamment adopté la LPE, qui a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes

- 15/23 -

A/2804/2021

contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE).

La LPE règle, en son chapitre 4, le sort des déchets, par quoi l'on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (art. 7 al. 6 LPE). L'art. 30 LPE fixe les principes généraux en la matière : non seulement la production de déchets doit être limitée et ces derniers valorisés dans la mesure du possible (al. 1 et 2), mais encore les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national (al. 3). Il est par conséquent interdit d'incinérer les déchets ailleurs que dans une installation, à l'exception des déchets naturels, provenant des forêts, des champs et des jardins, si leur incinération n'entraîne pas d'immissions excessives (art. 30c al. 2 LPE).

Les art. 31b et 31c LPE répartissent les responsabilités pour l'élimination des déchets. En particulier, en vertu de l'art. 31b al. 1 LPE, les cantons doivent éliminer les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations d'épuration des eaux usées, ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. Il s'agit d'un monopole étatique institué par le droit fédéral pour lequel le revers est l'existence d'une tâche publique obligatoire, que les cantons peuvent néanmoins déléguer aux communes (ATF 137 I 257 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_485/2019 du 14 octobre 2020 consid. 2.4). L'art. 31c al. 1 LPE dispose en revanche que les autres déchets doivent être éliminés par leur détenteur, qui peut charger un tiers d'assurer cette élimination.

La notion de déchets urbains contenue à l'art 31b al. 1 LPE a été précisée par l'art. 3 let. a de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED - RS 814.600), entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Il faut ainsi entendre depuis lors par déchets urbains les déchets produits par les ménages (ch. 1), ainsi que ceux provenant d'entreprises comptant moins de deux cent cinquante postes à plein temps (ch. 2) et d'administrations publiques (ch. 3), dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (ch. 2 et 3). Cette précision avait pour but de lever partiellement le monopole étatique en vigueur pour l'élimination des déchets urbains, étant cependant relevé que 99.60 % des entreprises en Suisse comptaient moins de deux cent cinquante postes à plein temps et restaient dès lors soumises à ce monopole (office fédéral de l'environnement, Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 juillet 2014, p. 11 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_485/2019 précité consid. 2.4).

S'agissant de l'élimination des déchets, la LPE opère la même distinction entre « déchets urbains » et « autres déchets ». Ainsi, selon l'art. 31b al. 2 LPE, les cantons définissent des

zones d'apport pour les déchets urbains et veillent à l'exploitation économique des installations d'élimination des déchets. Pour les

- 16/23 -

A/2804/2021

autres déchets, l'art. 31c LPE indique que, dans la mesure où cela est nécessaire, les cantons prennent des mesures propres à faciliter leur élimination et peuvent notamment définir des zones d'apport (al. 2). Si, à l'échelle nationale, l'élimination de ces déchets n'exige la définition que d'un petit nombre de zones d'apport, le Conseil fédéral peut les définir lui-même (al. 3).

L'art. 10 OLED précise en outre que les déchets urbains, les déchets de composition analogue, les boues d'épuration, les fractions combustibles des déchets de chantier et les autres déchets combustibles doivent être traités thermiquement dans des installations appropriées s'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation matière.

c. À Genève, la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD - L 1 20), qui règle la gestion de l'ensemble des déchets résultant d'activités déployées sur le territoire cantonal ou éliminés à Genève (art. 1 LGD), reprend les mêmes principes et qualifie de déchets toutes les choses provenant de l'activité ménagère, artisanale, commerciale, industrielle ou agricole dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (art. 3 al. 1 LGD). Tous les déchets dont l'élimination n'incombe pas aux collectivités publiques doivent être éliminés par leurs détenteurs dans des installations appropriées (art. 11 al. 1 LGD). Selon l'art. 15 du règlement d'application de la LGD du 28 juillet 1999 (RGD - L 1 20.01), les déchets ménagers incinérables et les déchets industriels ordinaires levés avec les collectes communales sont regroupés sous la dénomination de déchets urbains communaux (al. 2) ; les déchets industriels ordinaires livrés directement à l'usine d'incinération ou faisant l'objet de collectes privées sont regroupés sous la dénomination de déchets urbains industriels (al. 3) ; les déchets incinérables issus de centres de tri agréés sont regroupés sous la dénomination de déchets industriels banals (al. 4). S'agissant des déchets ménagers, l'art. 24 al. 2 RGD prévoit que les communes sont tenues d'acheminer les déchets incinérables à l'usine des Cheneviers.

Le chapitre III LGD concerne les installations d'élimination des déchets, à savoir toutes les choses mobilières ou immobilières, ainsi que leurs parties intégrantes et accessoires destinées à l'élimination des déchets (art. 3 al. 5 LGD), l'élimination des déchets étant leur tri, leur recyclage, leur valorisation, leur neutralisation ou leur traitement, y compris les stockages provisoires, mais à l'exception de leur collecte et de leur transport (art. 3 al. 4 LGD). Ainsi, selon l'art. 19 LGD, 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 LGD (al. 1 ; art. 38 al. 1 RGD). Dans ce cadre, le requérant peut demander préalablement au département de statuer notamment sur la conformité de l'installation projetée au PGD (al. 2 let. a ; art. 39 RGD). Cette décision est sujette à recours selon la procédure prévue par la LGD (al. 3).

- 17/23 -

A/2804/2021

L'art. 20 LGD précise que la requête en autorisation d'exploiter doit respecter les exigences des législations fédérale et cantonale en matière de protection de l'environnement, de

l'élimination des déchets et de l'énergie, doit pouvoir s'intégrer dans le PGD, doit répondre aux besoins en capacité d'élimination des types de déchets visés et doit comporter toutes les indications utiles concernant la nature, le volume et la provenance des déchets, le fonctionnement des installations, la destination et l'élimination prévue des sous-produits, ainsi que les mesures prévues contre la pollution de l'air, du bruit, de l'eau et du sol (art. 20 al. 1 LGD). Ladite requête contient notamment la description technique du fonctionnement de l'installation, y compris la destination et l'élimination des sous-produits (art. 40 al. 2 let. d RGD). Selon l'art. 43 RGD, le département décide de l'octroi ou du rejet de l'autorisation (al. 1). Il peut assortir l'autorisation d'exploiter de charges et conditions relatives à l'exploitation de l'installation ; l'autorisation est délivrée pour une durée maximale de cinq ans et peut être renouvelée (al. 3). 5) a. Le devoir de planifier la gestion des déchets revient aux cantons, qui doivent notamment définir leurs besoins en installation d'élimination des déchets, éviter les surcapacités et fixer les emplacements de ces installations (art. 31 al. 1 LPE). Ils communiquent en outre leurs plans de gestion des déchets à la Confédération (art. 31 al. 2 LPE). Les cantons collaborent en matière de planification de la gestion des déchets, ainsi qu'en matière d'élimination et évitent les surcapacités en installations d'élimination des déchets (art. 31a al. 1 LPE). L'obligation de planifier la gestion des déchets s'étend à tous les déchets produits dans le canton, qu'ils soient régis par l'art. 31b LPE (déchets urbains) ou par l'art. 31c LPE (autres déchets ; message relatif à une révision de la LPE du 7 juin 1993, FF 1993 II 1337, p. 1387).

L'art. 4 OLED précise que le plan de gestion des déchets établi par les cantons doit notamment comprendre (al. 1) : les mesures visant à limiter (let. a) et à valoriser les déchets (let. b), les besoins en installations pour l'élimination des déchets urbains et d'autres déchets dont l'élimination est confiée aux cantons (let. c), ainsi que ceux en volumes de stockage définitif et les sites des décharges (let. d), de même que les zones d'apport nécessaires (let. e). Les cantons se consultent pour établir ledit plan et définissent au besoin des régions de planification supracantoniales (al. 2). Ils vérifient leurs plans tous les cinq ans, les adaptent si nécessaire (al. 3) et les transmettent, de même que leurs révisions totales, à l'office fédéral de l'environnement (al. 4).

b. À Genève, l'art. 14 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 2 octobre 1997 (LaLPE - K 1 70) reprend ces principes et prévoit que le Conseil d'État adopte un PGD, dans le cadre duquel il veille notamment à la réutilisation des matières recyclées, ainsi qu'à la prise des mesures nécessaires pour limiter à la source la production de déchets (al. 1). Le Conseil

- 18/23 -

A/2804/2021

d'État organise la collaboration en matière de planification de la gestion des déchets, ainsi qu'en matière d'élimination, avec les communes, les cantons voisins et les régions frontalières (al. 2).

L'art. 7 al. 1 LGD définit les objectifs du PGD, qui sont : de réduire à la source la quantité de déchets produits et plus particulièrement celle des substances dangereuses pour l'environnement pouvant entrer dans le système de gestion des déchets (let. a) ; de promouvoir la séparation ou le non-mélange des déchets en vue de leur recyclage ou leur valorisation (let. b) ; d'encourager le développement et l'utilisation de produits respectueux de l'environnement (let. c) ; de mettre en place une récupération sélective des déchets, plus

particulièrement des déchets nuisibles à l'environnement (let. d) ; de prévoir les modes de transport et d'élimination par des procédés respectueux de l'environnement (let. f) ; de définir les zones d'apport des différents types de déchets et les installations d'élimination appropriées (let. f). Le PGD et ses mises à jour régulières sont adoptés – sur proposition de la CGGD (art. 6 al. 1 let. b LGD) – par le Conseil d'État et communiqués à l'autorité fédérale compétente ; ils ont force obligatoire pour les autorités (art. 7 al. 2 LGD). Le département chargé de l'environnement (art. 2 al. 1 RGD) veille à la mise en œuvre du PGD avec le concours des communes et, au besoin, avec les détenteurs d'installations d'élimination des déchets (art. 7 al. 3 LGD).

Le RGD précise que le PGD constitue l'outil d'aide à la décision pour les mesures à prendre en application des dispositions fédérales et cantonales en matière de gestion des déchets (art. 12 RGD). Il décrit la localisation et l'organisation des centres d'élimination des déchets, leurs tonnages d'apport potentiels, les mesures pour réduire la production des déchets ou les impacts sur l'environnement (art. 13 al. 1 RGD). Il est réexaminé et mis à jour au minimum tous les quatre ans ou lorsque les données de base se sont sensiblement modifiées, des besoins nouveaux apparaissent ou lorsque les dispositions légales sont modifiées (art. 14 al. 1 RGD). Les modifications sont mises en consultation auprès des services de l'État, des communes et des milieux concernés. Le département effectue la synthèse des observations et propose un projet de plan à la CGGD, laquelle le soumet au Conseil d'État pour adoption (art. 14 al. 2 RGD).

c. Le PGD est un acte de planification que les cantons sont tenus d'établir en respectant les exigences minimales du droit fédéral, le droit cantonal contenant en principe une base légale spécifique qui précise, à des degrés divers, cette obligation. Il s'agit d'un plan-programme, à savoir un acte instrumentalisant un processus de planification, défini comme un processus formalisé, qui a pour objet de produire un résultat articulé sous la forme d'un système intégré de mesures, et a pour fonction notamment de diriger et de gérer une politique spécifique, d'orienter les compétences discrétionnaires des autorités, de coordonner des processus complexes, d'inciter à prendre des mesures, d'aider à choisir et à

- 19/23 -

A/2804/2021

combiner les divers instruments d'action de l'État, ainsi que de contrôler et de surveiller la mise en œuvre de la politique planifiée (Alexandre FLÜCKIGER in Pierre MOOR / Anne-Christine FAVRE / Alexandre FLÜCKIGER [éd.], *Loi sur la protection de l'environnement [LPE]*, Berne, 2012, ad art. 31 LPE n. 7 s ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2ème éd., 2018, p. 379 n. 1'091). Il s'apparente à l'étude de base cantonale en matière d'aménagement du territoire selon l'art. 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), mais ne peut être considéré comme un plan directeur cantonal puisqu'il découle directement de la LPE et que le législateur fédéral n'a pas défini de clause d'impérativité directe, en laissant ce soin aux cantons. Sa portée juridique dépend ainsi du droit cantonal et il ne peut être qualifié matériellement dans sa globalité mais doit l'être dans ses composantes (Alexandre FLÜCKIGER, *Le régime juridique des plans*, l'exemple du plan de gestion des déchets, Berne, 1996, n. 1.4.3.1, 6.1.1 et 6.6).

Les plans programmatiques peuvent être assimilés à des actes administratifs au sens étroit, à savoir des actes qui peuvent être considérés comme juridiques, car ils visent un effet

juridique, ou sont obligatoires pour l'autorité, sans constituer une norme, une décision ou un contrat. Tel est le cas des plans qui sont contraignants pour les autorités sans avoir d'effets obligatoires pour les administrés, car ils ne sont ni des décisions, faute de créer des droits ou des obligations pour les particuliers, ni des actes normatifs, faute d'être abstraits, mais s'intercalent entre la norme et la décision (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 680 s., p. 246). Cela étant, il ne peut être déduit du fait que le plan ne s'adresse expressément de manière impérative qu'aux autorités une absence d'effets juridiques sur les particuliers. En effet, ces derniers sont touchés dans leur sphère juridique si l'effet interne du plan est contraignant sur l'administration chargée de rendre une décision, si bien que le plan a alors un effet juridique externe indirect et doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle direct, aux conditions auxquelles les ordonnances administratives peuvent l'être (Alexandre FLÜCKIGER, Le régime juridique des plans, op. cit., n. 2.4.1). 6) a. En l'espèce, il n'est pas contesté que le droit fédéral oblige les cantons à planifier la gestion de leurs déchets, qui s'étend tant aux déchets urbains au sens de l'art. 31b LPE qu'aux autres déchets au sens de l'art. 31c LPE. L'art. 4 OLED précise le contenu de cette planification, qui doit notamment comprendre les zones d'apport nécessaires (art. 4 al. 1 let. e OLED), comme l'art. 7 al. 1 let. f RGD l'indique également en prévoyant que le PGD définit les zones d'apport des différents types de déchets et les installations d'élimination appropriées.

Sur cette base, le canton de Genève a adopté plusieurs PGD successifs, à tout le moins à compter de 2002, à savoir les PGD 2003-2007, 2009-2012, 2014-2017 et 2020-2025, lequel fait l'objet du présent recours. Les deux premiers

- 20/23 -

A/2804/2021

PGD indiquent que la zone d'apport de l'usine des Cheneviers correspond au territoire cantonal et concerne l'ensemble des déchets incinérables, à savoir les déchets urbains incinérables, les balayures, les déchets de dégrillages, les plastiques d'entreprises, le bois usagé à problèmes, les boues d'épuration, les déchets de chantier incinérables et les déchets agricoles incinérables. Le PGD 2014-2017 ne contient pas d'éléments différents, au regard de la correction qui y a été apportée par la CGGD, laquelle comprend au demeurant un représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation (art. 5 al. 3 let. f LGD), et approuvée par le Conseil d'État le 22 février 2017. Tel qu'amendé, ce PGD prévoit ainsi que la zone d'apport de l'usine des Cheneviers concerne l'ensemble des déchets incinérables, à savoir notamment les déchets urbains incinérables provenant des ménages, des commerces, des industries, des administrations et des entreprises, les balayures de routes, les déchets de dégrillages, les plastiques d'entreprises (dans la mesure où ils ne sont pas recyclables), le bois à problèmes, les déchets de chantier incinérables et les déchets agricoles incinérables. S'agissant du PGD 2020-2025, même formulé de manière différente, il ne prévoit pas non plus autre chose lorsqu'il indique que l'usine d'incinération des Cheneviers est au bénéfice d'une zone d'apport qui porte sur l'ensemble du territoire cantonal et concerne l'ensemble des déchets incinérables urbains et non urbains produits sur le territoire cantonal par les ménages, les entreprises ou encore les installations de traitement des déchets, à savoir notamment les ordures ménagères, les déchets incinérables produits par des entreprises, les déchets d'arbres et de plantes malades, les fractions non minérales issues des centres de tri ne pouvant pas faire l'objet d'une valorisation matière, les matières plastiques ne pouvant pas non plus faire l'objet d'une valorisation matière, les balayures de routes, les déchets de dégrillages et le bois à problèmes.

b. Indépendamment de la question de savoir si les précédents plans prévoient déjà une zone d'apport pour l'ensemble des déchets incinérables, cette mention dans le PGD 2020-2025 n'ouvre pas pour autant un recours direct à son encontre.

Adopté par le Conseil d'État sur proposition de la CGGD (art. 6 al. 1 let. b et 7 al. 2 LGD), le PGD, librement accessible sur le site internet de l'État de Genève, ne fait l'objet d'aucune publication officielle, le PGD 2020-2025 ayant été présenté par le Conseil d'État lors d'un point presse du 30 juin 2021 dans le cadre duquel était dévoilée la nouvelle politique cantonale de gestion des déchets. En outre, l'art. 7 al. 2 LGD prévoit expressément que le PGD, de même que ses mises à jour, ont force obligatoire pour les autorités, l'art. 12 RGD précisant que le PGD constitue un outil d'aide à la décision pour les mesures à prendre en application des dispositions fédérales et cantonales en matière de gestion des déchets. Au vu de ces éléments déjà, il ne saurait être considéré qu'il produit des effets directs sur les particuliers.

- 21/23 -

A/2804/2021

Certes, l'attribution d'une zone d'apport en faveur de l'usine des Cheneviers pour l'ensemble des déchets incinérables produits dans le canton peut avoir un effet indirect sur les détenteurs de ces déchets, puisqu'ils seraient tenus de les y acheminer. Il n'en demeure pas moins que ni la LGD, ni le RGD ne prévoient directement une telle obligation, contrairement à ce qui est le cas des déchets ménagers, comme l'indique l'art. 24 al. 2 RGD, selon lequel les communes sont tenues d'acheminer les déchets incinérables à l'usine des Cheneviers. À cela s'ajoute que le PL 12'993, à l'inverse du droit en vigueur, prévoit que les déchets incinérables qui ne font pas l'objet d'une valorisation matière, produits sur l'ensemble du territoire cantonal, doivent être acheminés à l'usine des Cheneviers pour traitement thermique (art. 29 al. 1 PL 12'993). Or, le présent recours ne saurait anticiper un éventuel futur recours dirigé contre la loi issue dudit PL, à supposer que le PL soit adopté tel quel par le Grand Conseil au terme du processus législatif.

c. Bien plus faut-il comprendre le PGD litigieux comme un outil d'aide à la décision, qui s'intercale entre celle-ci et la loi, en l'occurrence la LGD et son règlement d'application. Ces actes renvoient en particulier au PGD dans le cadre de l'autorisation d'exploiter une installation d'élimination des déchets, en prévoyant que la requête y relative doit pouvoir s'intégrer dans le PGD, y compris pour la destination et l'élimination des sous-produits (art. 20 al. 1 LGD), le requérant pouvant au demeurant demander préalablement au département de statuer sur la conformité de l'installation projetée au PGD (art. 19 al. 2 let. a LGD). Sur cette base, l'autorité administrative compétente rend une décision (art. 19 al. 3 LGD ; art. 43 RGD), susceptible de recours, et peut assortir l'autorisation d'exploiter de charges et de conditions (art. 43 al. 3 RGD).

Ces dispositions confèrent dès lors un caractère contraignant indirect au PGD, non pas de manière générale mais dans chaque cas particulier dans lequel une décision doit être rendue. En tant qu'il sert à la mise en œuvre de décisions à rendre concernant les particuliers, le PGD déploie, dans ce cadre, des effets envers ceux-ci. Le cas d'espèce le démontre, dès lors que la recourante a été mise au bénéfice d'autorisations d'exploiter des installations de traitement des déchets, dans le cadre desquelles elle est conduite à acheminer les sous-produits incinérables, sans égard à leur origine, issus de ses centres de tri à l'usine des Cheneviers.

d. Comme la doctrine susmentionnée l'indique, les plans-programmes, comme le PGD, peuvent être assimilés à une ordonnance administrative et faire l'objet d'un contrôle direct, aux conditions fixées par la jurisprudence. Or, selon celle-ci, un effet externe desdites ordonnances n'est pas suffisant pour admettre leur contrôle abstrait. Elle exige, en sus, que leur application ne puisse pas se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'administré pourrait recourir de manière efficace et raisonnable en invoquant ses droits fondamentaux

- 22/23 -

A/2804/2021

(ATF 136 II 415 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_454/2020 précité consid. 2.2 et les références citées). Or, tel n'est pas le cas, puisque les autorisations d'exploiter prennent la forme d'une décision, sujette à recours. Le PGD ne saurait ainsi faire l'objet d'un recours direct.

Par ailleurs, même si le PGD ne constitue pas un plan au sens de la LAT puisqu'il se fonde sur la LPE, il n'en partage pas moins certaines similitudes avec la planification directrice, dans la mesure où, dans les deux cas, ces instruments n'ont pas force obligatoire pour les particuliers, mais pour les autorités. Or, la jurisprudence n'admet pas non plus qu'un plan directeur cantonal puisse faire l'objet d'un recours direct par des tiers, à défaut d'effets directement contraignants à leur égard, mais qu'il doit être mis en œuvre par l'adoption ultérieure d'une planification d'affectation, dans le cadre de laquelle les options du plan directeur peuvent être discutées à titre préjudiciel par les particuliers (ATF 143 II 276 consid. 4.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_132/2016 du 1er avril 2016 consid. 2.5 et les références citées).

e. Au regard de ce qui précède, l'acte attaqué ne peut faire l'objet d'un contrôle abstrait des normes. Il s'ensuit que le recours est irrecevable. Au vu de cette issue, il n'y a pas lieu de donner suite à la demande d'audition de témoins. 7)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.-, qui comprend la décision sur effet suspensif, sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera octroyée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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