

GE_GERICHTE A/1767/2024 vom 8. Juli 2025

GE Cour de justice, 2025-07-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1767_2024

FR: GE_GERICHTE A/1767/2024 du 8 juillet 2025

IT: GE_GERICHTE A/1767/2024 del 8 luglio 2025

Regeste

OLED; LPE.32; LGD

Erwägungen

E. 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).

E. 2

La recourante se plaint du fait qu'il n'existe, à ce jour, aucune base de données consultable par les communes genevoises contenant l'information précise du nombre d'ETP dans les établissements se trouvant sur leur territoire. N'ayant aucun moyen de se renseigner sur les ETP, elle se trouve dans l'impossibilité d'utiliser ce critère pour la facturation de l'élimination des déchets urbains des entreprises. La prise en compte des ETP impliquerait pour elle un travail administratif considérable et disproportionné.

E. 2.1

La législation suisse en matière de déchets se fonde sur la LPE et sur l'ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED - RS 814.600). La mise en œuvre de cette législation est du ressort des cantons. Ceux-ci intègrent les prescriptions fédérales dans leur législation cantonale et, généralement, confient aux communes le soin de les exécuter. Quant à ces dernières, elles sont chargées de préciser notamment l'organisation, les compétences, les devoirs, les taxes dans des règlements et des ordonnances au niveau communal (office fédéral de l'environnement, financement de l'élimination des déchets urbains. Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité in L'environnement pratique, 2018, n° 1827, p. 59 – ci■après : OFEV, Financement).

E. 2.2

Selon le principe de causalité, celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la LPE en supporte les frais (art. 2 LPE). Le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination ; font exception les déchets pour lesquels le Conseil fédéral prévoit des dispositions particulières (art. 32 al. 1 LPE). Les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction du type et de la quantité de déchets remis (art. 32a al. 1 let. a LPE). Sous réserve de l'art. 41 LPE, l'exécution de la LPE incombe aux cantons (art. 36 LPE). Les taxes sur les déchets doivent être aménagées de

manière à inciter ceux qui produisent des déchets à les limiter, à les recycler ou à les éliminer d'une manière respectueuse de l'environnement (art. 30 LPE ; ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 et 6.3 ; OFEV, Financement, p. 39). Elles doivent aussi respecter les principes d'égalité de traitement (art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) et de protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.). Elles doivent être fixées selon des critères objectifs. Les autorités d'exécution ne peuvent pas opérer des différences sans motif valable (OFEV, Financement, p. 39).

E. 2.3

La LPE ne définit pas la notion de déchets urbains, mais prévoit leur élimination et son financement (art. 31b et art. 32a LPE). Dans l'OLED, la définition de déchets urbains couvre les déchets produits par les ménages ainsi que ceux provenant d'entreprises comptant moins de 250 ETP et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (art. 3 let. a OLED). En principe, il s'agit de déchets générés par la consommation quotidienne des employés de l'entreprise, comme les déchets de papier (les journaux) ou les ordures, notamment le contenu des poubelles (OFEV, Financement, p. 18).

E. 2.4

Les cantons doivent veiller à ce qu'un financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité conformément à l'art. 32a LPE soit introduit sur leur territoire (OFEV, Financement, p. 53). En pratique, il y a lieu de convertir tous les postes à temps complet en équivalents ETP et d'utiliser cette donnée pour différencier les types de déchets. Les cantons et les communes peuvent se référer au Registre des entreprises et des établissements (ci-après : REE) pour obtenir des indications sur le numéro d'identification (ci-après : IDE) au sens de l'art. 1 de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE ■ RS 431.03) et les équivalents ETP. Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de se prononcer sur l'exemption d'une entreprise du monopole d'élimination sur la seule base des données disponibles, l'entreprise en question est tenue de leur fournir les renseignements nécessaires à l'application de la législation et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou à les tolérer (art. 46 al. 1 LPE ; OFEV, Financement, p. 17).

E. 2.5

Dans le canton de Genève, la collecte, le transport et l'élimination des déchets définis à l'art. 3 de la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD - L 1 20), à l'exception des déchets ménagers, sont à la charge des particuliers (art. 16 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). La collecte, le transport et l'élimination des déchets ménagers sont organisés et assurés par les communes, sans taxes pour les ménages. Demeurent réservées les prestations particulières des communes (art. 12 al. 1 LGD). Intégrant le principe de causalité, la LGD prévoit que le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination sous réserve des dispositions prévues par le droit fédéral ou par celle-ci (art. 33 LGD). Le règlement d'application de la LGD du 28 juillet 1999 (RGD - L1 20.01) prévoit, quant à lui, la notion de déchets urbains communaux qui correspondent aux déchets ménagers incinérables et aux déchets industriels ordinaires levés avec les collectes communales (art. 15 al. 2 RGD).

E. 2.6

Le département du territoire (ci-après : DT) informe et conseille les particuliers et les communes notamment sur les possibilités de réduire les déchets, sur la collecte, le tri, le recyclage, la valorisation et l'élimination des déchets (art. 8 al. 1 LGD). Il est l'autorité chargée de l'application de la loi et du règlement (art. 2 al. 1 RGD). Il peut, si nécessaire, par l'intermédiaire du service de géologie, sol et déchets (ci-après : GESDEC), émettre des directives, notamment sur la définition de certains types de déchets ou sur la gestion de déchets particuliers (art. 2 al. 2) ainsi que des guides pour la gestion moderne des déchets dans les entreprises. Les communes ont la compétence d'édicter leur propre règlement communal en matière de gestion des déchets (art. 12 al. 4 LGD).

E. 2.7

Le 16 janvier 2024, le GESDEC a publié son aide à l'exécution à l'attention des communes (cf. supra B.b). Selon ce document, la facturation des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps peut s'effectuer à la quantité (pesée embarquée) ou en prélevant une taxe forfaitaire dépendant du nombre d'emplois. Le nombre de postes à plein temps n'étant pas disponible dans le fichier du REG, il est recommandé, pour ne pas générer un travail administratif disproportionné, d'utiliser la donnée « nombre d'emplois » fournie par le REG, pour le calcul de la facturation au forfait (GESDEC, Aide à l'exécution, p. 6).

E. 2.8

Les communes peuvent édicter des règlements communaux sur le bon fonctionnement de leurs infrastructures de collecte et sur leur gestion des déchets ménagers (art. 17 al. 1 RGD). Le règlement LC 21 911 prévoit des prestations selon les catégories d'entreprises qu'il définit. Ainsi, son art. 11 al. 1 prévoit que la ville assure la collecte, le transport et l'élimination des déchets urbains des entreprises (principe du monopole communal). Deux modes de facturation sont proposés aux entreprises : au poids (déchets quantifiables) ou au forfait (déchets non quantifiables). Dans le second cas, l'entreprise est facturée sur la base du nombre d'emplois qu'elle compte (art. 12 al. 1 et 3). L'art. 12 al. 4 dispose que les tarifs en vigueur ainsi que les conditions générales de facturation sont indiqués dans les annexes 3 et 4. À teneur de l'art. 4 al. 1 de l'annexe 4 au règlement LC 21 911, les informations nécessaires pour la facturation des prestations sont extraites du REG. Selon l'art. 4 al. 2 de l'annexe 4, toute entreprise est tenue de communiquer gratuitement à l'OCIRT les renseignements nécessaires à l'établissement et à la mise à jour des informations du REG. À ce titre, elle doit renseigner le nombre d'emplois. Au besoin, le service en charge de la collecte des déchets peut demander directement à l'entreprise des informations la concernant (art. 4 al. 3 annexe 4). La facturation au forfait est établie annuellement au mois d'avril de chaque année pour l'année en cours, sur la base des informations du nombre d'emplois extraites du REG en date du 31 mars de l'année en cours (art. 5 annexe 4).

E. 2.9

Les directives sont des ordonnances administratives dont les destinataires sont ceux qui sont chargés de l'exécution d'une tâche publique et non pas les administrés. Elles ne sont pas publiées dans le recueil officiel de la collectivité publique et ne peuvent donc pas avoir pour objet la situation juridique de tiers. Elles ne lient pas le juge, mais celui-ci les prendra en considération, surtout si elles concernent des questions d'ordre technique ; il s'en écartera cependant s'il considère que l'interprétation qu'elles donnent n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (ATA/41/2019 du 15 janvier 2019 ; ATA/668/2015 du 23 juin 2015 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3 e éd., 2011, p. 420 ss n.

2.8.3). Par ailleurs, une directive ne peut pas sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elle est censée concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elle ne peut prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 141 II 338 consid. 6.1 ; 140 V 343 consid. 5.2 ; ATA/1244/2017 du 29 août 2017).

E. 2.10

De plus, de jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (ATA/1200/2017 du 22 août 2017 ; ATA/614/2017 du 30 mai 2017 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3 e éd., 2012, p. 345 ss n. 2.7.3). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. (ATF 138 I 410 consid. 3.1 ; ATA/43/2016 du 19 janvier 2016). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., ainsi qu'aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 127 I 185 consid. 2 ; ATA/43/2016 précité). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonales des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/614/2017 du 30 mai 2017 ; ATA/43/2016 précité ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit ., p. 352 ss n. 2.7.4.2).

E. 2.11

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. se compose des règles d'aptitude – qui exigent que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 151 I 3 consid. 7.7 ; 149 I 191 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_531/2024 du 29 avril 2025 consid. 7.1 ; ATA/278/2025 du 18 mars 2025 consid. 5.6.3). En outre, ce principe interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1).

E. 2.12

Dans un arrêt du 10 septembre 2019 (ATA/1367/2019 du 10 septembre 2019 consid. 7), la chambre administrative a notamment jugé que le critère d'EMP pour définir la responsabilité et le financement de l'élimination des déchets urbains n'était pas conforme au droit supérieur qui se basait sur le critère de l'ETP, confirmant pour le surplus que les cantons et la commune pouvaient se référer au REG pour obtenir les informations y relatives et qu'il pouvait être imposé dans le règlement communal sur la gestion des déchets aux entreprises de mettre à jour leurs données dans le REG. La chambre administrative a relevé que la notion d'EMP sans indication d'ETP retenait celle figurant dans la directive cantonale ne garantissant ni l'égalité de traitement entre les micro-entreprises, ni l'application du principe de causalité, ni l'effet incitatif prévu par l'art. 32a LPE. Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral (1C_4485/2020 du 20 septembre 2020).

E. 2.13

En l'espèce, pour la recourante, le critère d'emploi sans indication d'équivalent ETP s'impose dans la mesure où le REG ne contient pas cette information. Cette opinion ne

saurait toutefois être suivie. En effet, selon l'OFEV, cantons et communes peuvent se référer au REE, en l'occurrence au REG, à Genève, pour obtenir des indications sur l'IDE et les équivalents ETP des entreprises. L'entreprise concernée, est, le cas échéant, tenue de leur fournir les renseignements nécessaires à l'application de la législation et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou de les tolérer. Les cantons doivent veiller à ce qu'un financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité (principe du pollueur-payeur) conformément à l'art. 32a LPE soit introduit sur leur territoire. La mise en place d'une facturation conforme au droit fédéral remplit un but d'intérêt public évident et la prise en compte des ETP comme critère de facturation représente le seul moyen d'y parvenir. Il ressort par ailleurs du dossier, que les taux d'occupation des employés de l'intimée ont été transmis au TAPI et que ceux-ci ont permis de déterminer les ETP de celle-ci. Ainsi, contrairement à ce que soutient la recourante, même si cette dernière compte un nombre important de petites et moyennes entreprises, l'obtention de la donnée considérée est possible et ne nécessite pas d'efforts disproportionnés, étant précisé qu'elle peut contacter les entreprises en cas de doute sur le nombre d'ETP et que selon les propres dires du canton de Genève, des discussions sont actuellement en cours entre l'OCEV et l'OCIRT afin d'inclure les ETP dans le système REG. Aussi, l'allégation de la recourante selon laquelle le REG ne contient pas le nombre d'ETP des entreprises genevoises n'est pas un motif pertinent pour instaurer un critère de responsabilité et de financement de l'élimination des déchets urbains des entreprises contraire à celui retenu par le droit fédéral. En effet, la notion d'emploi sans indication d'équivalent ETP retenue par la ville dans son règlement, qui est une reprise de celle figurant dans la directive cantonale, ne garantit ni l'égalité de traitement entre les micro-entreprises, ni l'application du principe de causalité, ni l'effet incitatif prévu par l'art. 32a LPE. Comme le soutient l'intimée, une entreprise employant un collaborateur à 10% ne peut être taxée de la même manière que celle employant un collaborateur à 100% sans violer les principes d'égalité de traitement et de causalité susmentionnés. Le fait que le TAPI, dans un jugement du 9 janvier 2025 (A/2098/2024 du 9 janvier 2025) indiquait que les cantons pouvaient se référer au REG pour obtenir des informations permettant de définir le financement de l'élimination des déchets urbains n'y change rien. Le jugement en question traitait en effet d'un autre objet que celui du présent litige, soit de l'assujettissement de la recourante à la taxe, celle-ci admettant que l'inscription au REG était correcte, à savoir qu'elle employait une personne, mais que cette employée ne travaillait pas à Genève. Par conséquent, c'est à raison que le TAPI a retenu que l'intimée occupait six ETP et non sept EMP. Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 3

Dans un second grief, la recourante requiert, en cas de rejet de son recours, qu'il soit ordonné au canton de Genève de fournir les données relatives au ETP dans le REG.

E. 3.1

L'objet du litige est principalement défini par l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5). L'objet d'une procédure administrative ne peut pas s'étendre, ou qualitativement se modifier, au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des

questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/1301/2020 du 15 décembre 2020 consid. 2b).

E. 3.2

En l'espèce, la décision sur réclamation de la ville du 23 avril 2024 et le jugement du TAPI du 20 décembre 2024 portent sur la facturation des déchets urbains de l'étude intimée, en particulier sur le nombre d'emplois occupés par cette dernière. Ainsi, en tant que la recourante sollicite de la chambre administrative qu'elle enjoigne le canton de Genève, qui n'est pas partie à la procédure, de fournir les données relatives aux ETP dans le REG, cette conclusion est exorbitante à l'objet du litige. Elle est donc irrecevable. Il en va de même du chef de conclusion visant à autoriser la recourante à continuer d'utiliser les données actuellement disponibles dans l'attente que le canton lui fournisse lesdites données. La conclusion s'y rapportant est donc également exorbitante au litige et, de ce fait, irrecevable. Seules entrent ainsi dans l'objet du litige les conclusions tendant à l'annulation du jugement querellé et au paiement des frais. Au surplus, la chambre administrative constate que la Cour des comptes du canton de Genève, dans son rapport du 26 mai 2025, a confirmé que les informations actuelles du REG ne permettaient pas de prendre en compte de manière satisfaisante les emplois partiels pour affiner le calcul de la taxe forfaitaire ni de différencier des situations différentes. Elle indiquait à ce sujet que la loi genevoise sur les déchets de 2022 avait vu certaines de ses dispositions rejetées par le Conseil fédéral du fait d'une potentielle non-conformité avec le principe du pollueur-payeur et que cette affaire était actuellement portée devant le Tribunal fédéral. Ces informations sont par ailleurs validées par le directeur général de l'OCEV dans son courriel du 29 janvier 2025, lequel confirmait que des discussions étaient actuellement en cours entre l'OCEV et l'OCIRT concernant la possibilité d'intégrer dans le REG le nombre d'ETP et que la ville y serait associée. Il semblerait ainsi que la problématique soulevée par la recourante dans le présent litige soit déjà bien connue du canton de Genève et que des solutions conformes au droit supérieur soient en cours d'élaboration.

E. 4

Vu la qualité de la recourante, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). L'intimée, représentée par elle-même, conclut à l'octroi d'une indemnité de procédure.

E. 4.1

La juridiction administrative statue sur les frais de procédure, indemnités et émoluments dans les limites établies par règlement du Conseil d'État et conformément au principe de la proportionnalité (art. 87 al. 1 et 3 LPA ; ATA/954/2023 du 5 septembre 2023 consid. 2.1). Elle peut, sur requête, allouer à la partie ayant eu entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours (art. 87 al. 2 LPA). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une partie non assistée par un avocat, indépendamment du fait qu'elle soit juriste ou avocate elle-même, peut obtenir des dépens à certaines conditions, notamment dans des causes particulièrement compliquées, avec une valeur litigieuse élevée et un travail important qui dépasse ce que chaque individu peut devoir consacrer à ses affaires personnelles (ATF 129 II 297 consid. 5 ; 125 II 518 consid. 5b = RDAF 2000 I 711 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_865/2022 du 12 décembre 2023 consid. 5). Toutefois, la chambre administrative n'alloue notamment pas d'indemnité de procédure lorsque la personne qui la demande n'est pas formellement représentée par un mandataire et n'indique pas avoir exposé de frais particuliers au titre de la défense de ses intérêts (

ATA/1015/2014 du 16 décembre 2014 consid. 4c).

E. 4.2

En l'espèce, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de procédure à l'intimée (art. 87 al. 2 LPA). En effet, celle-ci a agi en tant qu'avocat dans sa propre cause et ne saurait ainsi avoir eu des frais particuliers. En outre, il n'apparaît pas que l'affaire soit particulièrement complexe, ce que l'intimée ne prétend du reste pas, ni que la charge de travail aurait dépassé le cadre de ce qui peut être exigé d'un avocat pour s'occuper de ses affaires personnelles. * * * * *

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