

# **GE\_GERICHTE JTAPI/195/2025 vom 20. Februar 2025**

GE Cour de justice, 2025-02-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_195\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_195_2025)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/195/2025 du 20 février 2025

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/195/2025 del 20 febbraio 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal connaît des recours dirigés contre les décisions prises par la ville en application de la LGD (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 50 LGD).

### **E. 1.3**

; 138 I 49 consid. 8.3). Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, on attend du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_310/2020 du 17 février 2021 consid. 2.1.2). Ainsi, selon la jurisprudence, les particuliers ne peuvent penser qu'une décision administrative peut être attaquée à tout moment devant un juge (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_962/2012 du 21 mars 2013 consid. 3.2 ; 9C\_85/2011 du 17 janvier 2012 consid. 6.2). Le destinataire d'un acte ne mentionnant pas de voie de droit ne peut

- 9/20 - A/2356/2024 simplement l'ignorer ; il est au contraire tenu de l'attaquer dans le délai ordinaire pour recourir ou alors se renseigner, dans un délai raisonnable, sur la voie de recours lorsque le caractère de décision de l'acte est reconnaissable et qu'il entend la contester (ATF 129 II 125 consid. 3.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_310/2020 du

### **E. 2**

En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; cf. également ATF 141 II 233 consid. 3.1 ; 135 II 38 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1).

### **E. 2.2**

in SJ 2016 I 358 ; ATA/1332/2023 du 12 décembre 2023 consid. 3.1 ; ATA/1028/2023 du 19 septembre 2023 consid. 1.2 ; ATA/773/2022 du 9 août 2022 consid. 2b ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 244 n. 927).

### **E. 3**

Aux termes de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

### **E. 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 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3ème éd., 2013, p. 786 n. 2337 ss). 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. 4**

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA).

### **E. 5**

La notion de décision découlant de l'art. 4 al. 1 LPA est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021 ; cf. not. ATA/620/2024 du 21 mai 2024 consid. 3.3.1). Elle implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_303/2023 du 11 janvier 2024 consid. 1 et les références citées). Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/620/2024 du 21 mai 2024 consid. 3.3.1). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut donc être qualifié de décision (matérielle) si, par

- 8/20 - A/2356/2024 son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_303/2023 du 11 janvier 2024 consid. 1).

### **E. 5.2**

; ATA/1244/2017 du 29 août 2017). 62. Dans un arrêt du 10 septembre 2019 (ATA/1367/2019 consid. 7), la chambre administrative a notamment jugé qu'une directive du GESDEC introduisant le critère d'emploi, 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

- 18/20 - A/2356/2024 pouvait être imposé dans le règlement communal sur la gestion des déchets aux entreprises de mettre à jour leurs données dans le REG. 63. La chambre administrative a relevé que la notion d'emploi sans indication d'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. 64. Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral (1C\_485/2019 du 14 octobre 2020) lequel a par ailleurs validé le principe de la collecte et l'élimination des déchets urbains par la ville, pour les micro-entreprises, moyennant le paiement d'un montant forfaitaire. 65. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; ATF 137 I 69 consid. 2.5.1). 66. L'abus de droit consiste notamment à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger soit manifeste (ATF 138 III 401 consid. 2.2 ; 137 III 625 consid. 4.3 ; 135 III 162 consid. 3.3.1 ; 132 I 249 consid. 5 ; 129 III 493 consid. 5.1). 67. Ce principe lie également les administrés. Ceux-ci ne doivent pas abuser d'une faculté que leur confère la loi en l'utilisant à des fins pour lesquelles elle n'a pas été prévue. Ce faisant, ils ne violent certes pas la loi, mais ils s'en servent pour atteindre un but qui n'est pas digne de protection (ATA/500/2011 du 27 juillet 2011 et les références citées). 68. Le REG est une banque de données de référence accessible au public via Internet. Sous la responsabilité de l'OCIRT, elle fournit des informations sur l'activité exercée par le secteur privé, public et international du canton. Tous les lieux géographiques où l'activité de l'entreprise s'exerce y sont répertoriés. 69. En l'espèce, la ville a établi la facture incriminée en se fondant sur les données du REG au 31 mars 2024, dont il ressort qu'à cette date, la société comptait un employé. Elle soutient qu'il lui est impossible d'introduire un rabais pour les postes de travail à temps partiel car cela représenterait un travail considérable, n'ayant d'autre choix que de se fonder sur le REG, lequel ne mentionnait pas les taux d'activité des employés. 70. Elle ne saurait être suivie. 71. En effet, sa méthode de facturation, consistant à se fonder sur le nombre d'EMP sans égard à leur taux d'occupation se révèle contraire au droit fédéral, ainsi que l'a retenu la chambre administrative dans son ATA/1367/2019 susmentionné. A cet égard, si elle peut certes se fonder sur le REG pour obtenir les informations

- 19/20 - A/2356/2024 nécessaires à la facturation des déchets, elle peut au besoin demander directement à l'entreprise concernée des informations la concernant, comme le prévoit l'art. 4 al. 3 annexe 4 du règlement LC 21 911, notamment la production de ses documents fiscaux in casu, la recourante ayant expressément renoncé au secret fiscal dans sa dernière écriture. 72. Dès lors, la ville devra préalablement demander à la société de démontrer que son administrateur unique exerce une activité à temps partiel et à quel taux, ce qu'elle n'a pas fait dans la présente procédure, avant de, cas échéant, établir une nouvelle facture sur cette base. 73. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis partiellement et le dossier renvoyé à la ville pour qu'elle procède au sens du précédent considérant. 74. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante, qui obtient partiellement gain de cause, est condamnée au paiement d'un émolument réduit s'élevant à CHF 200.-. Il est couvert par l'avance de frais de CHF 250.-, versée à la suite du dépôt du recours. 75. La recourante n'y ayant pas conclu et n'étant pas assistée d'un mandataire professionnellement qualifié, aucune d'indemnité ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 20/20 - A/2356/2024

## **E. 6**

Par exemple, il faut entendre par décision administrative tout acte administratif imposant de manière contraignante la prestation d'une somme d'argent à l'État ou à une autre corporation publique. Partant, une décision administrative peut prendre la forme d'une simple facture (cf. ATF 143 III 162 consid. 2.2.1).

### **E. 6.1**

; 140 V 343 consid.

## **E. 7**

En l'occurrence, la facture litigieuse correspond à la définition énoncée ci-dessus, dans la mesure où, émise par une autorité, elle astreint la recourante à payer une somme d'argent déterminée liée à une contribution de droit public. Ainsi, en dépit de sa présentation lacunaire, elle constitue matériellement une décision administrative au sens de l'art. 4 al. 1 LPA.

## **E. 8**

Aux termes de l'art. 9 du règlement LC 21 91 1, toutes les décisions prises par le service en charge de la collecte des déchets concernant la facturation des déchets urbains peuvent être portées devant le tribunal. L'art. 50 LGD et la LPA sont applicables.

## **E. 9**

Selon l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours.

## **E. 10**

D'après un principe général du droit, protégeant la bonne foi du citoyen, et concrétisé par l'art. 47 LPA, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. ATF 138 I 49 consid. 8.3.2).

## **E. 11**

Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si les parties intéressées ont réellement été induites en erreur par l'irrégularité de la notification et ont, de ce fait, subi un préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C\_565/2023 du 12 septembre 2024 consid. 4.1).

## **E. 12**

Ce principe comporte toutefois une réserve : l'art. 5 al. 3 Cst. impose au citoyen d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. ATF 139 IV 228 consid.

## **E. 17**

L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA).

## **E. 18**

La juridiction peut ensuite autoriser une réplique et une duplique si ces écritures sont estimées nécessaires (art. 74 LPA).

## **E. 19**

Cependant, le mémoire de réplique ne peut contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés dans le mémoire de réponse. Il ne peut en principe pas être utilisé afin de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_130/2015 du 20 janvier 2016 consid.

#### **E. 20**

Des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont tardives et doivent être déclarées irrecevables (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_402/2022 du 5 décembre 2022 - 10/20 - A/2356/2024 consid. 1 in fine ; ATA/728/2024 du 18 juin 2024 consid. 4.2 ; ATA1167/2023 consid. 2.11).

#### **E. 21**

Partant, la conclusion prise postérieurement à la réplique, dans l'écriture spontanée déposée le 15 octobre 2024 par la recourante, est irrecevable, faute de tardiveté. En tout état, cette conclusion est également exorbitante au litige, de sorte qu'elle est également irrecevable sous cette angle (ATA/9/2023 du 10 janvier 2023 consid. 4 ; ATA/12261/2022 du 13 décembre 2022 consid. 2c ; ATA/195/2022 du 22 février 2022 consid. 3).

#### **E. 22**

Est litigieuse la taxe forfaitaire facturée à la recourante le \_\_\_\_\_ 2024.

#### **E. 23**

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).

#### **E. 24**

La mise en œuvre de cette législation est du ressort des cantons. Les cantons 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 l'organisation, les compétences, les devoirs, les taxes, etc. dans des règlements et des ordonnances au niveau communal (Office fédéral de l'environnement [ci-après : OFEV], 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 (ci-après : OFEV, Financement), in L'environnement pratique, 2018, n° 1827, p. 59)).

#### **E. 25**

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).

#### **E. 26**

Comme l'art. 32a LPE n'impose pas l'instauration d'une taxe qui soit strictement proportionnelle à la quantité de déchets, la jurisprudence a admis la possibilité de combiner une taxe liée à la quantité de déchets avec une taxe de base indépendante desdites quantités et n'ayant aucun effet incitatif (aussi nommée taxe de mise à disposition; cf. ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 p. 127; 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 268 ss.; arrêts 2C\_1034/2017 précité consid. 4.2.1 et les arrêts cités). Une telle taxe constitue la contribution incompressible qui rétribue les coûts d'infrastructures liés à la gestion des déchets qui doivent être maintenues indépendamment de leur utilisation effective (cf. ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 269; arrêt 2C\_1034/2017 précité consid. 4.2.2 et les arrêts cités). Sous cet angle, la jurisprudence a jugé que le fait de percevoir, auprès d'une entreprise gérant elle-

- 11/20 - A/2356/2024 même ses déchets et ne mettant ainsi pas à contribution le service public communal de gestion des déchets en raison de sa structure et de son organisation, une taxe de base indépendante de la quantité de déchets produits était conforme au droit fédéral et cantonal (cf. arrêt 2C\_320/2020 du 20 octobre 2020 consid. 5.2 et les arrêts cités).

### **E. 27**

Le Tribunal fédéral, revenant sur sa jurisprudence antérieure, a jugé que l'art. 32a LPE obligeait les cantons à prévoir un effet incitatif dans leur législation d'application. Une taxe forfaitaire par ménage ne déploie aucune incitation à réduire la quantité de déchets, puisque, dans un tel système, deux ménages comprenant un même nombre de personnes peuvent produire une quantité de déchets différente et payer la même taxe. Un règlement communal prévoyant une telle taxe est contraire à l'art. 32a LPE (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 et 6.3 ; ATA/1191/2017 du 22 août 2017). Les taxes doivent tenir compte du type et de la quantité de déchets remis (art. 32a al. 1 let. a LPE ; ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 et 6.3). Toutefois, elles ne doivent pas être exclusivement proportionnelles à la quantité de déchets effectivement produite (ATF 138 II 111 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3). 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.

### **E. 30**

En vertu de l'art. 12 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 (al.1). Les communes définissent l'infrastructure de collecte et fixent la fréquence des levées en fonction des besoins (al. 2). Elles organisent également des collectes sélectives des autres déchets ménagers valorisables ou nuisibles pour l'environnement, selon les besoins et aux emplacements appropriés, et veillent à leur élimination (al. 3) et peuvent édicter des règlements particuliers (al. 4).

### **E. 31**

Les communes peuvent édicter des règlements communaux sur le bon fonctionnement de leurs infrastructures de collecte et sur leur gestion des déchets

- 12/20 - A/2356/2024 ménagers (art. 17 al. 1 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets du 28 juillet 1999 (RGD - L 1 20.01).

### **E. 32**

Pour aider les communes à élaborer des règlements communaux sur la gestion des déchets ou modifier l'existant, notamment afin d'appliquer le principe du « pollueur-payeur » aux

entreprises, le canton a mis à leur disposition un règlement communal type (<https://www.ge.ch/document/dechets-documents-directives-communes-collectivites-publiques>). Celui mis à jour le 25 septembre 2020 prévoit, dans la section 1 (consacrée aux déchets urbains des entreprises) du chapitre III (traitant de la gestion des déchets des entreprises), une disposition modèle qui définit les micro-entreprises comme des entreprises dont la production de déchets urbains est faible et difficilement quantifiable, et qui ne comptent pas plus de huit ETP.

### **E. 33**

L'art. 11 du règlement LCI 21 911, sur lequel repose notamment la décision de taxation litigieuse, dispose ainsi à son alinéa 2 que la ville facture aux entreprises, au moyen d'un émolument, la collecte, le transport et l'élimination de leurs ordures ménagères et assimilées selon les tarifs indiqués dans l'annexe 3 du présent règlement.

### **E. 34**

Le recourante soutient que le règlement LCI 21 911 ne constitue pas une base légale suffisante pour taxer l'élimination des déchets au forfait.

### **E. 35**

L'art. 5 al. 1 Cst. consacre le principe de la légalité en prévoyant que le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. En ce sens, il exige notamment que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. Cette exigence de base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente. La précision (ou la densité normative) que l'on est en droit d'exiger de la base légale en question varie selon les domaines du droit concerné et dépend des circonstances (ATF 149 I 329 consid. 6.1 et les références citées ; ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; 2C\_578/2023 du 2 avril 2024 consid. 6.1).

### **E. 36**

Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel individuel du citoyen. Il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.1).

### **E. 37**

Le principe de la séparation des pouvoirs impose en particulier le respect des compétences établies par la constitution et vise à empêcher un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il interdit ainsi au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, notamment des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur

- 13/20 - A/2356/2024 imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1). Les règlements d'exécution doivent ainsi se

limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2). Le Conseil d'État, qui exerce le pouvoir exécutif (art. 101 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00), peut adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (art. 109 al. 4 Cst-GE). En revanche, pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite, pour autant que la constitution cantonale ne l'interdise pas dans le domaine considéré et que la délégation figure dans une loi au sens formel, se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/17/2023 du 26 avril 2023 consid. 5.2.2 et l'arrêt cité).

### **E. 38**

Selon le Tribunal fédéral, les restrictions graves d'un droit fondamental supposent une base claire et explicite dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 2ème phr. Cst.). Pour les restrictions légères, une loi au sens matériel suffit. Les dispositions doivent être formulées d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances (ATF 139 I 280 = JdT 2014 I 118 consid. 5.1 et les arrêts cités).

### **E. 39**

En l'espèce et comme mentionné plus avant, la mise en œuvre de la LPE et de l'OLED est du ressort des cantons, concrétisés, pour le canton de Genève, par la LGD et le RGD, à charge pour les communes de les exécuter. Dans cette perspective, elles règlent les taxes dues dans des règlements, comme prévu par le législateur cantonal à l'art. 12 al. 4 LGD et ce, conformément à l'OFEV, Financement. Dans la mesure où la taxe querellée trouve son fondement dans un règlement communal, accessible au public et adopté en vertu d'une délégation valable du parlement cantonal, aucune violation du principe de la légalité ne peut être retenue, le règlement LCI 21 911 constituant une base légale suffisante pour taxer l'élimination des déchets au forfait.

### **E. 40**

Partant, ce grief sera écarté.

### **E. 41**

La recourante soutient que cette taxe forfaitaire serait contraire au principe du pollueur-payeur.

### **E. 42**

De jurisprudence constante, la chambre administrative de la Cour de justice (ci- après : chambre administrative) [et avant elle le tribunal] est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des

- 14/20 - A/2356/2024 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, 3ème 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.

#### **E. 43**

Dans l'arrêt 2C\_320/2020 précité, lequel concernait des sociétés « boîte aux lettres » soutenant qu'en cette qualité il leur était, par définition objectivement impossible de produire des déchets et, par conséquent, d'utiliser les infrastructures communales d'élimination de ceux-ci, le Tribunal fédéral a retenu que cela était sans incidence dans la mesure où le règlement communal concerné instituait une taxe forfaitaire de base pour toutes les entreprises de la commune, indépendamment de l'utilisation effective des infrastructures d'élimination des déchets. La jurisprudence a enfin souligné que la taxe de base était destinée à couvrir des coûts fixes survenant indépendamment de toute utilisation effective des infrastructures de traitement de déchets, de sorte qu'un certain schématisme dans sa détermination était ainsi de mise (cf. ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 p. 126; 137 I 257 consid. 6.1 p. 268; arrêts 2C\_56/2020 du 2 juillet 2020 consid. 4.2; 2C\_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.2.2 et les arrêts cités). Le grief de violation du principe de causalité était ainsi rejeté.

#### **E. 44**

La présente espèce n'est pas différente de celle examinée ci-dessus par le Tribunal fédéral. Il doit ainsi être constaté que, dans son principe, la facturation telle que prévue par le règlement LCI 21 911 respecte le principe de pollueur-payeur en tant qu'elle facture les entreprises actives sur le territoire municipal, telle la recourante, pour la collecte de leurs déchets urbains et ceci indépendamment de l'utilisation effective des infrastructures d'élimination des déchets.

#### **E. 45**

Ce grief sera également écarté.

#### **E. 46**

La recourante se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 et 127 al. 2 Cst.) Elle considère que taxer les entreprises alors que les ménages en sont exonérés est discriminatoire et qu'elle aurait dû être traitée différemment des autres entreprises exerçant une autre activité.

#### **E. 47**

Une décision viole le droit à l'égalité ancré à l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de

- 15/20 - A/2356/2024 la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des 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 (ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213 et les références citées). S'agissant des contributions, le principe de l'égalité de l'art. 8 al. 1 Cst. est concrétisé par l'art. 127 al. 2 Cst., étant précisé qu'en ce domaine, un certain schématisme est admissible (cf. ATF 141 II 338 consid. 4.5 p. 344 s.), à condition qu'il n'aboutisse pas à créer des solutions systématiquement inégalitaires (cf. ATF 133 II 305 consid. 5.1 p. 309 s.).

#### **E. 48**

Dans l'arrêt 2C\_320/2020 susmentionné, consid. 7, le Tribunal fédéral a jugé que dans la mesure où un règlement communal prévoit l'assujettissement de toutes les entreprises sises sur son territoire, sans exception ou condition, aucune violation du principe d'égalité ne pouvait être retenue, la taxe de base étant due indépendamment de l'utilisation effective des infrastructures liées à la gestion des déchets. Il en va de même dans le cas d'espèce, de sorte que ce grief ne peut être qu'écarté, tout comme celui relatif au caractère discriminatoire de l'exonération de la taxe pour les ménages. En effet, la situation des personnes physiques et morales n'étant pas semblable, elle peut donc être traitée de manière distincte, comme rappelé dans la jurisprudence susmentionnée.

#### **E. 49**

Enfin, la recourante reproche à la ville de ne pas avoir tenu compte du taux d'activité réel de son unique "employé", à savoir son administrateur.

#### **E. 50**

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 notamment les déchets produits par les entreprises comptant moins de deux cent cinquante 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). 51. Le nombre d'ETP au sein des entreprises est déterminant pour différencier les déchets urbains des autres déchets. Ainsi, seules les entreprises comptant moins de deux cent cinquante ETP produisent des déchets urbains, à condition que la composition de ceux-ci soit comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (OFEV, Financement, p. 16). 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). 52. Dans le canton de Genève, la LGD ne définit pas la notion de déchets urbains. Le RGD 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). 53. La commission de gestion globale des déchets élabore le concept cantonal de gestion des déchets (art. 6 let. a LGD), propose un plan cantonal de gestion des

- 16/20 - A/2356/2024 déchets et ses mises à jour (let. b), plan qui a force obligatoire pour les autorités cantonales et communales (art. 7 al. 2 LGD). Le département 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 GESDEC, émettre des directives, notamment sur la définition de certains types de déchets ou sur la gestion de déchets particuliers (al. 2) ainsi que des guides pour la gestion moderne des déchets dans les entreprises. 54. Courant 2016, dans le cadre de la mise en œuvre du plan cantonal de gestion des déchets 2014-2017, le GESDEC a adopté une directive cantonale sur la suppression des tolérances communales visant à mettre en conformité les pratiques communales en matière de déchets urbains des entreprises. Reprenant l'art. 3 OLED, cette dernière définit les déchets urbains comme les déchets produits par ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de deux cent cinquante ETP et dont la composition est comparable à celle

des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. Pour l'identification des entreprises, elle recommande aux communes d'obtenir auprès du REG des informations pertinentes. La directive classe les entreprises genevoises en trois catégories : les micro-entreprises, les moyens producteurs et les gros producteurs. Les micro-entreprises sont définies comme des entreprises dont la production de déchets urbains est difficilement quantifiable. Font partie de cette catégorie notamment les entreprises comptant huit postes de travail ou moins. Leur facturation se fait selon un forfait annuel basé sur le nombre d'emplois dans l'entreprise tiré du REG. 55. Dans un rapport du 21 décembre 2017 au Grand Conseil portant sur une motion déposée par un groupe de députés au sujet d'une gestion différenciée de la collecte des déchets urbains des entreprises (ci-après : M 2271-B), le Conseil d'État a souligné que la directive cantonale précitée avait prévu la possibilité pour les entreprises d'utiliser les infrastructures communales, moyennant le paiement d'une taxe forfaitaire calculée en fonction du nombre d'employés, pour les micro- entreprises comptant jusqu'à huit ETP. La directive cantonale, qui prévoit un forfait modulé en fonction du nombre d'ETP de l'entreprise, tient compte dans une certaine mesure de l'activité de cette dernière (M 2271-B, p. 5-6). 56. Dans l'Aide, la notion d'entreprise se réfère à l'aide à l'exécution de l'OFEV et rappelle qu'il est déterminant de considérer globalement tous les postes à plein temps d'une entreprise, et pas uniquement le nombre de postes à plein temps d'une unité opérationnelle de ladite entreprise (par exemple succursale ou unité d'exploitation). 57. 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 est une information qui n'est pas disponible dans le fichier du REG. Dès lors, et pour des

- 17/20 - A/2356/2024 questions de proportionnalité et pour ne pas générer un travail administratif disproportionné, il est recommandé d'utiliser la donnée « nombre d'emplois » fournie par le REG, pour le calcul de la facturation au forfait. 58. Le règlement LC 21 911 prévoit des prestations selon les catégories d'entreprises qu'il définit. 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 du règlement). L'art. 12 al. 4 du règlement dispose que les tarifs en vigueur ainsi que les conditions générales de facturation sont indiqués dans les annexes 3 et 4. 59. À teneur de l'art. 4 al. 1 de l'annexe 4 au règlement, 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'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : 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). 60. 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). 61. De jurisprudence constante, 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, 3ème 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.

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