RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1410/2018-LCI **ATA/1367/2019**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 septembre 2019

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Alexandre Montavon, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE - VOIRIE - VILLE PROPRE

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 novembre 2018 (JTAPI/1069/2018)

EN FAIT

1) Monsieur A_____ exploite, sous la forme d'une raison individuelle enregistrée sous le numéro d'identification des entreprises (ci-après : IDE) CHE-1_____, créée le 14 juillet 1992, mais non inscrite au registre du commerce, un cabinet de médecin-dentiste, situé au place de B_____, à Genève (ci-après : le cabinet dentaire), occupant entre dix et dix-neuf travailleurs, selon les données disponibles au 29 juin 2018 sur le registre des entreprises genevoises (ci-après : REG).

À la date précitée, sur dix salariés enregistrés, deux occupaient un taux d'activité de 90 à 100 %, sept de 20 % à 89 %, et un de 10 %. Deux personnes occupées respectivement à des taux d'activité de 90 à 100 % et de 20 à 89 % étaient considérées comme des « entrepreneurs ».

2) Par courrier du 11 décembre 2017, la Ville de Genève (ci-après : la ville) a fait connaître aux petites et moyennes entreprises sises sur son territoire la nouvelle politique cantonale en matière de tri et de collecte des déchets des entreprises, basée sur le plan cantonal de gestion des déchets (ci-après : PGD) 2014-2017.

Celle-ci visait l'application du principe de causalité aux entreprises, soit le principe du pollueur-payeur, l'augmentation du tri des déchets des entreprises, afin, notamment, de diminuer la part des déchets incinérables, non valorisables, produite par les petites et moyennes entreprises, et de parvenir ainsi à un taux de recyclage de 70 % à fin 2017. Le canton avait décidé de supprimer la levée gratuite des déchets urbains des entreprises, dans certaines limites, connue comme la tolérance communale en matière de collecte des déchets des entreprises. Le service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC) avait édicté une directive cantonale du 7 avril 2017 sur la suppression des tolérances communales (ci-après : la directive) visant à harmoniser et mettre en conformité les pratiques communales en matière de déchets urbains des entreprises, de manière à garantir une égalité de traitement entre celles-ci.

Dès 2018, la ville devait appliquer la directive. L'ensemble des entreprises genevoises, réparties par le GESDEC en différentes catégories, seraient amenées à assumer l'élimination de leurs déchets urbains et d'en supporter les coûts logistiques et de traitement.

Les « moyens producteurs » parmi lesquels l'intéressé figurait, catégorie qui comprenait des entreprises de neuf à deux cent quarante-neuf emplois, les bars, les cafés, les restaurants, les snacks, les tea-rooms, les discothèques, les dancings, les garages et les laboratoires de production, devaient faire lever la totalité de leurs

déchets par un ou des prestataires privés de leur choix (ci-après : les prestataires). Ces derniers proposaient aux entreprises des solutions globales de collecte des déchets, respectueuses de l'environnement.

Les entreprises concernées ne pouvaient pas utiliser les écopoints de la ville, mais devaient convenir, avec le prestataire de leur choix, de la collecte et du traitement de leurs déchets valorisables, soit le papier/carton, le polytéréphtalate d'éthylène (ci-après : le PET), l'aluminium, le fer blanc, les capsules de café, les piles, les déchets verts et les déchets de cuisine. Elles disposaient d'un délai au 1er avril 2018 pour conclure un contrat avec un prestataire. Dès lors, elle les invitait à se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation dans un délai de trois mois, faute de quoi, elles s'exposaient à des sanctions administratives.

3) Par courrier du 8 février 2018, M. A_____ a requis de la ville la confirmation que son entreprise ne serait pas considérée comme un « moyen producteur » de déchets, ou de rendre une décision susceptible de recours.

Il employait moins de six personnes en équivalent temps plein (ci-après : ETP). Il serait contraire au principe d'égalité de traitement de l'assimiler à un « moyen producteur » dans la mesure où il employait moins de neuf ETP. Une telle assimilation était également contraire au principe du « pollueur-payeur », une entreprise ayant plus d'employés pouvant ne pas figurer dans cette catégorie-là.

4) Par décision du 26 mars 2018, la ville a confirmé que le cabinet dentaire considéré était un « moyen producteur » de déchets et a invité M. A_____ à conclure avec un prestataire un contrat pour l'élimination de ses déchets assimilables aux ordures ménagères.

Elle avait été chargée par le canton de mettre fin à la tolérance en matière d'élimination des déchets des entreprises, soit de faire payer à ces dernières le coût d'élimination de leurs déchets. La répartition des entreprises entre les catégories de « moyens producteurs » et de « micro-entreprises » et le calcul de la facturation à laquelle elle procédait étaient opérés sur la base des informations figurant dans le REG qui contenait des indications sur le nombre d'emplois de toutes les entreprises du canton. Selon le REG, le cabinet dentaire employait douze personnes et était dès lors considéré comme un « moyen producteur » de déchets. Selon la directive, le nombre d'emplois faisait foi, sans distinction du taux d'activité des employés. Si les informations disponibles au REG n'étaient pas exactes, M. A_____ pouvait les mettre à jour auprès de celui-ci.

5) Le 4 avril 2018, le cabinet d'audit comptable et financier C_____ (ci-après : C_____), en charge de la tenue des salaires du cabinet dentaire, a, sur la base des informations régulièrement transmises par celui-ci, attesté des taux d'occupation pour l'ensemble du personnel.

Au 1er janvier 2018, sur onze personnes employées, deux étaient occupées à un taux de 100 %, deux à 80 %, deux à 50 %, deux à 40 %, deux à 20 % et une à 10 %.

6) Par acte expédié le 27 avril 2018, M. A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision précitée en concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté que le cabinet dentaire était une « micro-entreprise » et non un « moyen producteur » de déchets et qu'il soit soumis au régime ad hoc concernant la gestion de ses déchets.

La ville était tenue d'assurer la collecte, le transport et l'élimination de ses ordures ménagères. À teneur de l'attestation établie par C_____, le cabinet dentaire avait 5,9 ETP. Il entrait dans la catégorie des « micro-entreprises ». Le nombre des ETP faisait foi, non le nombre de postes dans l'absolu. La classification « micro-entreprise » et « moyen producteur » qui ne faisait pas de distinction entre ETP et postes à temps partiel violait le droit supérieur. La ville violait également le principe de l'égalité de traitement. La décision attaquée l'assimilait à un « moyen producteur » de déchets, sans prendre en considération le taux d'activité de ses employés. Cette assimilation injustifiée heurtait aussi le principe du « pollueur-payeur ». En outre, selon la directive, le dispositif choisi par la ville devait être incitatif et juste, la facturation des déchets urbains des entreprises devant être basée sur la quantité de déchets effectivement produits par l'entreprise.

7) Par jugement du 2 novembre 2018, le TAPI a rejeté le recours.

En faisant obligation à M. A_____ de se lier avec un prestataire pour la collecte de ses déchets urbains, la ville avait respecté ses prescriptions dans le domaine et la directive précitée. Pour la classification de l'entreprise concernée, le nombre d'emplois figurant dans le fichier du REG constituait le critère déterminant, non le nombre d'ETP. Selon le GESDEC, aux fins de qualifier une entreprise de « micro-entreprise » ou de « moyen producteur », le nombre d'emplois était pris en compte dans la mesure où le REG ne fournissait pas le nombre d'ETP. Ce critère n'était pas constitutif d'une inégalité de traitement. Il reposait sur un élément objectif et prévisible. Son application avait par ailleurs été dictée par un motif pratique. Le nombre d'emplois des entreprises, figurant dans un registre officiel, était déterminable. En revanche, la détermination du nombre d'ETP impliquait pour la ville de s'adresser à chacune d'entre elles. La formulation du critère de qualification relevait en outre du pouvoir d'appréciation de la ville, compétente pour établir un règlement en la matière. Le critère figurait dans la directive. Il ne coïncidait certes pas avec le critère choisi par la législation fédérale et repris par le règlement communal, qui se référait à la notion d'ETP pour définir les déchets urbains. Toutefois, la matière en cause relevait de la compétence du canton. Le droit cantonal ne voyait pas sa nature modifiée par le renvoi au droit fédéral ou l'incorporation des notions de droit fédéral. En

établissant un critère fondé sur le nombre d'emplois des entreprises et non sur celui des ETP, le règlement ne violait pas le droit fédéral.

8) Par acte déposé le 4 décembre 2018, M. A_____ a recouru contre le jugement précité auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), en concluant principalement à son annulation, à ce qu'il soit constaté que son cabinet dentaire est une « micro-entreprise » et non un « moyen producteur » et à ce qu'il soit soumis au régime prévu pour les « micro-entreprises » dans la gestion des déchets. Il a conclu subsidiairement au renvoi de la cause à la ville pour nouvelle décision.

Le TAPI avait violé le principe de l'égalité de traitement. Il avait assimilé de manière injustifiée le cabinet dentaire qui employait six personnes en ETP à un « moyen producteur ». Il avait aussi violé le principe du « pollueur-payeur ». Une entreprise ayant plus d'employés pouvait ne pas figurer dans la catégorie « moyen producteur » et être exemptée de l'obligation d'assurer elle-même la collecte, le transport et l'élimination de ses déchets même si concrètement elle polluait plus. Il avait également violé le droit fédéral. En refusant de prendre en compte le nombre d'ETP et en se contentant de prendre en considération le nombre d'emplois total sans distinction du taux d'activité et par conséquent de la quantité de déchets produits, le TAPI avait violé le droit fédéral. Un employeur ayant neuf employés à 10 % serait assujetti à l'obligation de traiter ses déchets à l'inverse d'un employeur ayant huit employés à 100 % produisant près de dix fois plus de déchets qui serait exempté de cette obligation. La ville devait distinguer le nombre d'ETP et celui de postes à temps partiel pour la classification en « micro-entreprises » et « moyens producteurs ».

9) Le 6 décembre 2018, le TAPI a communiqué son dossier sans formuler d'observations.

10) Le 9 janvier 2019, la ville a conclu au rejet du recours.

Le nombre d'emploi était régulièrement tenu à jour dans le REG et par l'entreprise concernée. Le REG était le seul registre des entreprises complet et utilisable. La distinction opérée, fondée sur le nombre d'emplois n'était pas insoutenable et restait dans un rapport raisonnable avec les faits à réglementer. Il respectait le principe de l'égalité de traitement. La formulation du règlement entrait dans le pouvoir d'appréciation de la ville. La décision contestée ne violait pas le droit fédéral et le principe du pollueur-payeur. La distinction opérée avait pour conséquence de déterminer si les déchets urbains de l'entreprise concernée étaient éliminés par la ville ou par un prestataire à des tarifs calculés en fonction de la quantité de déchets produits.

11) Ensuite de 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) a. Le litige porte sur la qualification du cabinet dentaire du recourant comme micro-entreprise ou moyen producteur de déchets en raison de sa taille comme employeur et sur le régime d'élimination de ses déchets urbains auquel il devrait être soumis.

b. Selon l'autorité intimée, confirmée par le TAPI, le recourant est un moyen producteur de déchets. Cette qualification est basée sur le nombre d'employés qu'occupe celui-ci tel qu'il est déterminé sur la base du règlement communal applicable. Le critère retenu par ce règlement est celui du nombre d'emplois quel que soit le taux d'occupation des employés. Il convient dès lors d'examiner si ce critère est conforme au droit supérieur, notamment au principe de la causalité appliquée aux entreprises en matière d'élimination des déchets urbains.

3) a. La législation suisse en matière de déchets se fonde sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01) et sur l'ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED - RS 814.600, en vigueur dès le 1er janvier 2016). 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 aux communes, 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).

b. 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).

En vertu de l'art. 32a LPE, l'élimination des déchets urbains doit être financée en application du principe de causalité précité. Celui-ci signifie que les coûts de l'élimination des déchets urbains sont mis à la charge de ceux qui sont à l'origine des déchets. Il n'est qu'exceptionnellement possible de déroger à ce principe. L'art. 32a LPE laisse aux collectivités publiques une marge d'appréciation importante dans l'application du principe de causalité. La loi permet ainsi aux cantons et aux communes d'adapter leur mode de taxation en tenant compte des particularités régionales ou locales. Toutefois, elle prévoit expressément que le montant des taxes soit fixé en fonction du type et de la quantité de déchets remis. Les taxes à la quantité (notamment la taxe sur les ordures) répondent à ces exigences et sont combinées de manière appropriée avec des taxes de base (OFEV, Financement, p. 22, 39 et 40).

Le mode de taxation recommandé pour les entreprises de moins de deux cent cinquante ETP est la taxe à la quantité. Le critère de calcul se fait selon le critère du volume ou du poids des déchets remis. Il incombe aux cantons de faire appliquer l'art. 32a LPE. Les cantons doivent donc 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 et à temps partiel 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 l'IDE 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).

c. Le Tribunal fédéral, revenant sur sa jurisprudence antérieure, a jugé que l'art. 32a LPE oblige 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. 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).

d. 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).

4) a. La LPE ne définit pas la notion de déchets urbains, mais prévoit leur élimination et son financement (art. 31b et art. 32a LPE). L'ancienne ordonnance édictée par le Conseil fédéral sur le traitement de déchets du 10 décembre 1990 (aOTD), en vigueur du 1er février 1991 au 1er janvier 2016, abrogée et remplacée dès le 1er janvier 2016 par l'OLED, définissait les déchets urbains comme des déchets produits par les ménages et les autres déchets de composition analogue (art. 3 al. 1 aOTD). Dans l'OLED, la définition de déchets urbains couvre les déchets produits par les ménages ainsi que 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 (art. 3 let. a OLED).

b. Le 14 février 2018, le Conseil fédéral, répondant à une question d'une conseillère nationale souhaitant savoir s'il existait des recommandations de l'OFEV qui aideraient à délimiter avec précision les déchets urbains et les déchets provenant d'entreprises, a expliqué que la définition des déchets urbains présentée à l'art. 3 let. a OLED servait à délimiter ceux-ci des déchets liés au type d'exploitation d'une entreprise. L'OFEV avait élaboré une aide à l'exécution sur le financement de l'élimination des déchets urbains examinant en détails la définition des déchets urbains et la question du monopole des pouvoirs publics en matière d'élimination. Le fait que la notion de déchets urbains soit définie de manière relativement large dans l'OLED accordait aux autorités d'exécution une marge de manœuvre suffisante pour mettre en œuvre des solutions pragmatiques, cohérentes et adaptées aux circonstances locales en ce qui concerne l'élimination des déchets et son financement (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale en ligne,

www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20171082, consulté le 5 août 2019).

c. Selon l'aide à l'exécution susmentionnée élaborée par l'OFEV, l'art. 3 let. a OLED a introduit une nouvelle définition officielle de la notion de déchets urbains qui a remplacé celle qui figurait à l'art. 3 al. 1 aOTD, qui requiert une adaptation du champ d'application de celle-là (OFEV. Financement, p. 10). Sont considérés comme des déchets urbains au sens de l'art. 3 let. a OLED, les déchets produits par les ménages et les déchets 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. 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).

Il est déterminant de considérer globalement tous les ETP d'une entreprise. En général, les déchets non liés au type d'exploitation d'une entreprise sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions et doivent être classés parmi les déchets urbains, à condition que l'entreprise considérée compte moins de deux cent cinquante ETP. 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).

5) a Dans le canton de Genève, la LGD ne définit pas la notion de déchets urbains. 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).

La LGD a délimité en revanche les compétences des différentes autorités cantonales. 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 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. Les

communes ont la compétence d'édicter leur propre règlement communal en matière de gestion des déchets (art. 12 al. 4 LGD).

b. Le PGD 2014-2017 définit les déchets urbains comme des déchets produits par les ménages, les déchets issus des collectes sélectives et les déchets encombrants, ainsi que les autres déchets de composition analogue produits par les entreprises. Les déchets urbains sont répartis en deux catégories : les déchets urbains communaux et les déchets de composition analogue produits par les entreprises qui font l'objet d'une collecte publique. Les déchets urbains communaux comprennent les ordures ménagères et contiennent également une part non quantifiable de déchets produits par des petites et moyennes entreprises qui sont levés avec les ordures ménagères ou les collectes sélectives des communes (PGD, p. 21). Les déchets urbains des entreprises sont des déchets de composition analogue aux déchets ménagers provenant des commerces, des industries, des administrations et des entreprises et qui doivent faire l'objet d'une collecte privée (PGD, p. 4). Une distinction est ainsi faite entre les déchets urbains levés par les collectivités publiques (déchets urbains communaux) et les déchets urbains levés par les entreprises privées (déchets urbains des entreprises). Parmi les mesures envisagées par le PGD pouvant avoir un impact sur la gestion des déchets urbains des entreprises figurent notamment la suppression des tolérances des communes pour les déchets incinérables des entreprises lors de la collecte des déchets urbains et l'application stricte du principe du pollueur-payeur pour les entreprises dans toutes les communes du canton au 1er janvier 2017 (PGD, p. 62).

c. La directive précitée du GESDEC sur la suppression des tolérances communales, reprenant l'art. 3 OLED, définit les déchets urbains comme les déchets produits par les ménages ainsi que 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 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. Les moyens producteurs sont des entreprises générant un volume de déchets quantifiable.

d. 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).

e. Dans un document du 8 mars 2018, intitulé « Aide à l'exécution de la directive », le GESDEC a défini comme « micro-producteurs de déchets », les entreprises qui ne produisent qu'une petite quantité de déchets urbains et ne comptent pas plus de huit employés. Il a donné comme exemples de micro-producteurs, les médecins, les avocats, les comptables, les fiduciaires et les bureaux d'études, pour autant que la structure ne compte pas plus de huit employés (p. 2). Il a repris sa recommandation aux communes, figurant dans sa directive, de se référer au REG pour recenser les entreprises. Cependant, celui-ci ne contenant pas toujours les dernières données, elles devaient faire des extractions régulières et les recouper avec d'autres données. Pour le GESDEC, l'idéal est de contrôler les données en contactant directement les entreprises. Enfin, la commune peut imposer dans son règlement communal aux entreprises de mettre à jour leurs données dans le REG (p. 4 et 5).

En outre, selon le même document, la quantité de déchets produits est un critère essentiel pour procéder au classement des entreprises, mais celle-ci n'est pas forcément liée à la taille de l'entreprise. Pour établir cette quantité, le nombre d'employés constitue un premier indice. La directive a dès lors introduit une catégorie « micro-producteur » pour les entreprises comptant moins de neuf employés. Le GESDEC explique ensuite que seul le nombre d'emplois est pris en compte, le REG ne fournissant pas le nombre d'ETP (p. 5). Le deuxième indice est le type d'activité. Ces deux critères permettent de déterminer si l'entreprise est un micro ou un moyen producteur de déchets.

Les déchets concernés par la suppression des tolérances communales sont les déchets urbains des entreprises de moins de deux cent cinquante postes, soit les déchets comparables aux déchets produits par les ménages en termes de matières contenues et de proportions (p. 3).

f. Pour aider les communes à élaborer des règlements communaux sur la gestion des déchets, le canton a mis à leur disposition un règlement communal type (https://www.ge.ch/document/dechets-documents-directives-communes-collectivites-publiques, consulté le 5 août 2019). Celui mis à jour le 6 décembre 2018 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.

g. 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).

Plusieurs communes du canton ont élaboré des règlements communaux de gestion des déchets dont certains ont intégré les notions de micro-entreprises et de déchets urbains des entreprises. Ainsi, Cologny retient dans son règlement du 16 novembre 2017 la notion de déchets urbains de l'art. 3 OLEG ; Confignon et Lancy prévoient dans leurs règlements sur la gestion des déchets respectivement du 9 avril 2019 (LC 29 911) et du 15 mai 2018 la notion de déchets urbains de l'art. 3 OLEG et délimitent la notion de micro-entreprises en se basant sur la quantité des déchets produits faible et difficilement quantifiable (maximum deux sacs de trente-cinq litres par semaine) ; Onex, dans son règlement communal sur la gestion des déchets du 15 juillet 2016 (LC 31 911), prévoit la notion de déchets urbains de l'art. 3 OLEG ; Bernex prévoit dans son règlement relatif à la gestion des déchets du 16 octobre 2012 (LC 07 911), la notion de déchets urbains au sens de l'aOTD.

h. L'art. 5 al. 1 du règlement sur la gestion des déchets du 20 décembre 2017 de la Ville de Genève (LC 21 911 ; ci-après : le règlement) reprend la teneur de l'art. 3 OLED au sujet de la notion d'entreprise. Les entreprises sont ensuite réparties en trois catégories. Les micro-entreprises qui sont des entreprises comptant de deux à huit emplois sur le territoire de la ville (art. 5 al. 2 règlement) ; les moyens producteurs qui sont des entreprises comptant de neuf à deux cent quarante-neuf emplois sur le territoire de la ville. Les bars, cafés, restaurants, snacks, tea-rooms, dancings, discothèques, les garages et les laboratoires de production font d'office partie de cette catégorie quel que soit le nombre d'emplois. La troisième catégorie est constituée de gros producteurs, soit des entreprises comptant plus de deux cent cinquante employés sur le territoire de la commune, ces dernières ne sont pas visées par le règlement.

Le règlement prévoit des prestations selon les catégories d'entreprises qu'il définit. Ainsi, l'art. 11 al. 1 règlement prévoit que la ville assure, moyennant le paiement d'un montant forfaitaire, la collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères et assimilées (au sens de l'art. 6 al. 1 règlement) des micro-entreprises sur l'ensemble du territoire de la commune. Ce forfait est calculé sur la base du nombre d'emplois, tel qu'il figure dans le fichier du REG. Les modalités de perception sont décrites dans l'annexe 3 du règlement. Selon cette annexe, les micro-entreprises sont facturées annuellement sur la base du nombre d'emplois dans l'entreprise (base fichier REG). Le montant forfaitaire toutes taxes comprises (ci-après : TTC) à facturer pour une entreprise à partir de deux emplois s'élève à CHF 50.- par emploi et par an. En outre, le service en charge de la collecte des déchets met des écopoints à disposition des ménages et des micro-entreprises (art. 23. al. 1 règlement).

D'après l'art. 12 al. 1 règlement, la ville n'assure pas la collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères et assimilées (au sens de l'art. 6 al. 1 règlement) des moyens producteurs sur l'ensemble du territoire de la commune.

6) a. 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. 6.1 ; 140 V 343 consid. 5.2 ; ATA/1244/2017 du 29 août 2017).

b. De plus, aussi 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, 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. 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).

7) a. En l'occurrence, la notion de micro-entreprises qui est centrale dans le cadre de la présente procédure a été définie par le PGD, le rapport précité du Conseil d'État et le règlement communal type comme des entreprises dont la production de déchets urbains est faible et difficilement quantifiable et qui ne comptent pas plus de huit ETP. Partant, la directive et son commentaire qui définissent les

micro-entreprises comme des entreprises ayant huit emplois sans préciser l'équivalent en ETP sont à relativiser.

La directive cantonale est en effet en contradiction avec le PGD qui a pourtant force obligatoire pour les autorités cantonales et communales. Le critère qu'elle retient de l'emploi sans préciser l'équivalent ETP est également contraire à celui qui est retenu dans la définition de déchets urbains dont elle veut pourtant assurer l'élimination et son financement par les communes en leur prodiguant des conseils et des recommandations. La notion de déchets urbains des entreprises qui est tirée du droit fédéral (art. 3 OLEG) se base en effet sur le critère d'ETP pour définir la responsabilité et le financement de l'élimination des déchets urbains. La directive précitée qui introduit un nouveau critère, celui d'emploi sans référence aux ETP, n'est ainsi pas conforme au droit supérieur.

b. Pour l'autorité intimée, 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 cependant être suivie.

D'une part, selon l'OFEV, les cantons et les 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.

D'autre part, il ressort du dossier notamment de la pièce 2 du chargé du 29 juin 2018 de la ville, produite devant le TAPI, que les taux d'occupation des employés du cabinet dentaire considéré sont indiqués et que ceux-ci permettent de déterminer les équivalents en ETP de celui-ci. D'après le courriel de transmission de ce document, ces informations sont accessibles aux communes qui possèdent un compte e-démarche pour les partenaires externes du REG. Ainsi, contrairement à l'affirmation de l'autorité intimée, l'accès aux données renfermant le taux d'occupation des employés d'une entreprise et les équivalents ETP est possible sur le REG.

Par ailleurs, devant le TAPI, le recourant a produit une attestation établie le 4 avril 2018 par un cabinet d'audit comptable et financier en charge de la tenue des salaires du cabinet dentaire qui donne également les taux d'occupation des différents employés de celui-ci et les équivalents en ETP. Ainsi, contrairement à ce que retient le TAPI, même si la ville compte un nombre important de petites et moyennes entreprises – environ neuf mille deux cents – l'obtention de la donnée considérée ne nécessite pas des efforts disproportionnés de la part de l'autorité intimée, étant précisé que dans son aide à l'exécution à sa directive, le GESDEC recommande aux communes de contrôler les données pertinentes des entreprises en contactant directement celles-ci, le cas échéant, d'imposer dans le règlement

communal sur la gestion des déchets aux entreprises de mettre à jour leurs données dans le REG.

Aussi, l'allégation de l'autorité intimée que 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 et figurant par ailleurs dans le PGD et dans règlement communal type proposé aux communes genevoises, règlement type dont plusieurs de celles-ci ont repris la teneur dans leurs règlements sur la gestion des déchets, notamment la notion de déchets urbains des entreprises et celle de micro-entreprises.

c. 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 le recourant, une entreprise ayant des employés occupés à temps partiel qui ne totalisent pas huit ETP pouvant être taxée plus lourdement pour l'élimination de ses déchets urbains qu'une entreprise ayant huit ETP qui produit une quantité plus importante de déchets urbains.

Ainsi le règlement de la ville n'est-il pas conforme au droit supérieur. Au demeurant, il apparaît contradictoire que le règlement se base, pour définir les déchets urbains des entreprises, sur le critère de deux cent cinquante ETP et que pour l'élimination de ces mêmes déchets et son financement, il se base sur un autre critère, celui de l'emploi sans indication d'équivalent en ETP.

Le grief du recourant est dès lors fondé.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours.

8) Dans la mesure où l'on se trouve dans le cadre d'un contrôle concret d'une norme de droit communal, seule la décision de la ville du 2 novembre 2018 sera annulée. Il appartiendra à la ville de considérer comme micro-entreprise le cabinet dentaire du recourant dans la mesure où celui-ci compte moins de huit emplois en équivalents ETP.

9) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de la ville, sera allouée au recourant qui y a conclu et qui s'est fait assister d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 décembre 2018 par Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 novembre 2018 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 novembre 2018 et la décision de la Ville de Genève du 26 mars 2018 ;

renvoie la cause à la Ville de Genève pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Monsieur A_____, à la charge de la Ville de Genève ;

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 Me Alexandre Montavon, avocat du recourant, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'à la ville de Genève - voirie-ville propre.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste : la présidente siégeant :

M. Michel F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :