

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2757/2023-DOMPU

ATA/57/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 janvier 2025

2^e section

dans la cause

A_____

représentée par GRANGE IMMOBILIER SA, mandataire

recourante

contre

VILLE DE GENÈVE - SERVICE DE LA POLICE MUNICIPALE

intimée

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
20 mars 2024 (JTAPI/247/2024)**

EN FAIT

A. a. GRANGE & CIE SA, devenue GRANGE IMMOBILIER SA (ci-après : GRANGE), est gérante de l'immeuble sis B_____, _____ Genève.

b. Employée par le propriétaire dudit immeuble, A_____ en est la concierge.

B. a. Par décision du 4 octobre 2022, la Ville de Genève (ci-après : la ville), soit pour elle le service de la police municipale, a infligé à GRANGE une amende de CHF 400.- pour « conteneur-s non rentrés après la collecte », infraction commise le 1^{er} septembre 2022, à 17h11, à l'adresse susmentionnée.

Selon le constat d'infraction établi le même jour, la concierge avait reconnu les faits.

b. Par acte du 14 octobre 2022, GRANGE a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI), concluant à ce qu'elle soit déclarée nulle, subsidiairement à son annulation.

Ce recours a été enregistré sous le numéro de cause A/3397/2022.

c. Le 12 décembre 2022, la ville a annulé l'amende litigieuse et annoncé qu'elle en adresserait une nouvelle à la concierge de l'immeuble.

d. Par jugement du 15 mai 2023 (JTAPI/548/2023), le TAPI a pris acte de l'annulation de l'amende et déclaré le recours A/3397/2022 sans objet et rayé la cause du rôle.

C. a. Par décision du 30 juin 2023, la ville, soit pour elle, le service de la police municipale, a infligé à A_____ une amende de CHF 200.- « pour conteneur-s non rentrés après la collecte », le 1^{er} septembre 2022 à 17h11, à l'adresse sus-indiquée.

Il était fait référence aux art. 1 ss, notamment art. 10, 12, 43 et 44 de la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD - L 1 20), 1, 5 et 17 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets du 28 juillet 1999 (RGD – L 1 20.01) et 23 al. 7 et 31 de la nouvelle version du règlement de la ville sur la gestion des déchets du 30 novembre 2022 entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023 en remplacement de l'ancien règlement de la ville sur la gestion des déchets du 18 décembre 2019 (aLC 21 911 ; ci-après : l'ancien règlement communal). Le règlement communal du 30 novembre 2022 a été abrogé et remplacé par un nouveau règlement adopté le 25 janvier 2024 et entré en vigueur le 1^{er} février 2024 (ci-après : nouveau règlement).

b. Par acte du 30 août 2023, A_____ a recouru contre cette décision auprès du TAPI, concluant à sa nullité, subsidiairement à son annulation.

L'ancien règlement souffrait d'une absence de clarté et de précision et ne remplissait pas l'exigence de densité normative nécessaire pour infliger des sanctions de nature pénale. L'amende contestée ne respectait pas non plus le principe de proportionnalité.

c. Le 2 octobre 2023, faisant suite à une mise en demeure de la ville, l'intéressée a procédé au paiement du montant de l'amende.

d. Le 26 octobre 2023, la ville a conclu au rejet du recours.

A_____ s'était acquittée de l'amende, après le dépôt de son recours, sans émettre une quelconque réserve, de sorte que ce recours était devenu sans objet. L'ancien règlement édicté en application de l'art. 12 al. 4 LGD constituait une base légale valable et suffisante pour appréhender le comportement reproché.

Était notamment joint le constat d'infraction établi le 1^{er} septembre 2022 à 17h11 à l'encontre de A_____. Sur ce document, la case « Reconnaissance des faits » était cochée. Il était également indiqué, sous rubrique « commentaires » : « Prise de contact le 01/09/2022 à 1712. Conteneur appartenant à l'immeuble : B_____ ».

e. Par jugement du 20 mars 2024 (JTAPI/247/2024), le TAPI a rejeté le recours et confirmé l'amende infligée à A_____.

A_____ disposait d'un intérêt digne de protection à recourir contre la décision, quand bien même elle avait déjà payé l'amende, dès lors que la situation litigieuse pouvait encore se présenter.

La demande en remboursement de l'amende déjà acquittée, formulée par cette dernière au stade de la réplique du 27 novembre 2023, était irrecevable au regard de l'art. 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10) qui interdisait l'amplification de conclusions ou la prise de nouvelles après le dépôt du recours.

Selon le constat d'infraction établi le 1^{er} septembre 2022 le conteneur n'avait toujours pas été rentré à 17h11, fait que A_____ avait d'ailleurs reconnu le jour même. Sous l'angle de la légalité de la mesure, il ressortait de la jurisprudence que les dispositions mentionnées dans l'amende litigieuse constituaient des bases légales suffisantes pour infliger cette sanction, étant précisé que, quand bien même le règlement communal avait changé, la nouvelle disposition pertinente n'était pas plus favorable à la concierge et ne constituait dès lors pas une *lex mitior*.

Dans la mesure où, par son comportement, A_____ avait enfreint les dispositions légales applicables, c'était à juste titre que l'amende lui avait été infligée. Il lui appartenait de se retourner contre le propriétaire de l'immeuble pour en obtenir le remboursement, si elle estimait qu'il ne lui incombait pas de retirer le conteneur de la voie publique. Cette question relevait toutefois du droit privé.

L'amende était ainsi fondée tant dans son principe que dans sa quotité.

- D.** a. Par acte du 6 mai 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et, cela fait (*sic*), à la constatation de la nullité de l'amende.

Elle contestait l'irrecevabilité de la conclusion en remboursement de l'amende. Elle avait été formulée au stade de la réplique parce qu'elle était basée sur les faits dont la survenance était postérieure à la saisine du TAPI. Cette irrecevabilité était incompréhensible, d'autant plus que les premiers juges se référaient à l'art. 65 LPA qui ne traitait pas de la question de l'amplification des conclusions.

L'autorité précédente n'avait fait qu'esquisser la question de la densité normative, sans réellement se pencher sur les griefs invoqués. Elle avait omis de prendre en considération ses arguments et avait ainsi commis un déni de justice formel.

Elle contestait la légalité de l'amende en tant que les conditions de la délégation législative n'étaient pas remplies. L'amende contrevenait en particulier au principe *nulla poena sine lege*. L'ancien règlement de la ville en vigueur au moment des faits sortait du cadre matériel tel que défini par la loi. Selon l'art. 12 al. 4 LGD, la délégation législative en faveur des communes valait uniquement pour la section relative aux « obligations et charges des communes » telles que prévues aux art. 12 à 15 LGD. Dans la section dédiée aux obligations et charges des particuliers (art. 16 à 18 LGD), aucune délégation législative en faveur des communes n'était consacrée. Seul l'art. 17 LGD prévoyait une délégation en faveur du règlement cantonal sur les modalités d'usage des conteneurs en fonction du tri et de la collecte sélective des déchets. Or, le RGD ne contenait aucune disposition sur les heures de sortie ou de rentrée des conteneurs. Dès lors, l'ancien règlement outrepassait « manifestement » les limites de la délégation législative et ne pouvait servir de base légale à la sanction du non-respect des horaires de sortie ou de rentrée des conteneurs.

La RGD ne prévoyait pas non plus de sous-délégation en faveur des communes pouvant couvrir l'infraction litigieuse. Si l'art. 17 al. 1 RGD permettait aux communes d'édicter des règlements communaux sur le bon fonctionnement de leurs infrastructures de collecte et sur leur gestion des déchets ménagers (al. 1), règlements communaux pouvant prévoir les sanctions et les mesures prévues dans la loi (al. 2), le RGD ne constituait cependant pas une loi au sens formel et ne pouvait donc créer des règles primaires, soit toute disposition ayant pour objet de définir les droits et obligations des administrés. C'était à tort que le TAPI s'était fondé sur cette disposition réglementaire pour refuser de constater la nullité de l'amende contestée.

Ni la LGD ni le RGD n'abordaient le comportement susceptible de faire l'objet d'une sanction. Le TAPI indiquait à cet égard que les jours et heures de collecte étaient disponibles dans une publication tous-ménages distribuée annuellement et également disponible sur le site internet de la ville. Ceci n'était vrai qu'en partie, puisqu'il n'y avait d'indications des horaires de collecte ni dans cette publication ni dans l'application dédiée aux déchets de la ville. Les premiers juges avaient ainsi considéré à tort que les garanties de procédure pouvaient pallier l'imprécision de la norme dès lors qu'elle visait un très large cercle des bénéficiaires, soit les particuliers en charge de sortir les conteneurs à déchets de leurs employeurs. De plus, en raison du caractère aléatoire des heures de collecte, le fait d'exiger la

rentrée des conteneurs immédiatement après la collecte imposait à ces particuliers un comportement très contraignant constituant une atteinte importante à la liberté personnelle consacrée à l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Cette contrainte personnelle était inadmissible, car disproportionnée par rapport à l'intérêt public en jeu, dont on ne voyait pas en quoi il pouvait consister. Le bon fonctionnement des infrastructures et la gestion des déchets ménagers que les règlements communaux étaient autorisés à préserver (art. 17 al. 1 RGD) n'étaient aucunement compromis par des conteneurs qui n'étaient pas rangés immédiatement après la collecte.

Une fois le conteneur vidé, il ne comportait plus de déchets et sortait dès lors de la réglementation communale de la ville, laquelle s'appliquant à tous les détenteurs de déchets urbains sur le territoire communal. Il ne permettait ainsi pas d'imposer valablement l'enlèvement des conteneurs sitôt après la collecte et encore moins de sanctionner pénalement une omission à cet égard.

b. La ville a conclu au rejet du recours, se référant au jugement entrepris ainsi qu'à ses écritures produites par-devant le TAPI.

c. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était 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 et 63 al. 1 let. a LPA).
2. Se pose préalablement la question du droit applicable.
 - 2.1 En règle générale, la loi applicable est celle en vigueur au moment où les faits pertinents pour le point à trancher se sont produits (ATF 140 II 134 consid. 4.2.4).
 - 2.2 En l'occurrence, bien que la contravention reprochée à la recourante date du 1^{er} septembre 2022, elle n'a été sanctionnée que le 30 juin 2023, en raison d'une méprise de la ville sur l'auteur de l'infraction. Cela étant, dans sa décision relative à l'amende en cause, il apparaît que la ville cite entre autres bases légales les art. 23 al. 7 et 31 du règlement communal du 30 novembre 2022, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Or, les faits incriminés ayant eu lieu le 1^{er} septembre 2022, l'ancien règlement alors en vigueur lors de leur survenance était applicable, soit en particulier son art. 21 al. 6 et 7, et non l'art. 23 al. 7 du règlement communal du 30 novembre 2022, comme il sera examiné plus loin. L'application de l'ancien règlement communal s'imposait d'autant plus que le principe de la *lex mitior* ne trouvait pas application, le règlement communal du 30 novembre 2022 n'étant pas plus favorable à la recourante.
3. Dans un grief de nature formelle, la recourante reproche au TAPI d'avoir commis un déni de justice formel en omettant de prendre en considération des arguments « manifestement importants et pertinents » pour la décision.

3.1 Une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées).

3.2 La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 148 III 30 consid. 3.1 ; 142 II 154 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 25 novembre 2022 consid. 6.5). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 142 II 154 consid. 4.2). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 148 III 30 consid. 3.1).

3.3 En l'occurrence, le TAPI s'est prononcé sur le grief tiré de l'illégalité de l'amende contestée, en se référant notamment à un arrêt de la chambre de céans qui a considéré que les dispositions de la LGD et du RGD reprises dans des termes similaires dans l'ancien règlement fournissaient des bases légales suffisantes pour infliger cette amende (ATA/1029/2023 du 19 septembre 2023 consid. 2.9). Ainsi, le jugement attaqué satisfait à l'exigence de motivation, quand bien même le TAPI ne s'est pas déterminé sur chacun des arguments avancés par la recourante. Savoir si ces arguments étaient déterminants pour la solution du litige est une question de droit, comme il sera examiné ci-après.

Partant, le grief n'est pas fondé.

4. Dans un autre grief de nature formelle, la recourante conteste l'irrecevabilité de sa conclusion en demande de remboursement.

4.1 Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 II 244 consid. 2.4.2).

4.2 Selon l'art. 74 LPA, la juridiction peut autoriser une réplique et une duplique si ces écritures sont estimées nécessaires.

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. 2.2 *in* SJ 2016 I 358 ; ATA/1190/2022 du 29 novembre 2022 consid. 2b). Partant, des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables

(ATA/1221/2021 du 16 novembre 2021 consid. 3a ; ATA/434/2021 du 20 avril 2021 consid. 1b).

4.3 En l'occurrence, la recourante allègue avoir pris la conclusion en remboursement du montant de l'amende au stade de la réplique uniquement parce que le paiement était intervenu en octobre 2023, à la suite de la lettre de la mise en demeure de la ville de septembre 2023 et donc postérieurement au dépôt du recours par-devant le TAPI. Cela étant, la question de savoir si l'irrecevabilité de cette conclusion retenue par cette juridiction est contraire à l'interdiction du formalisme excessif peut rester indécise, au vu des considérants qui suivent.

- 5.** La recourante se plaint que l'amende infligée ne respecte pas le principe de la légalité, en particulier en ce qui concerne les exigences relatives à la base légale et à sa densité normative.

5.1 La LGD a pour but de régler la gestion de l'ensemble des déchets résultant d'activités déployées sur le territoire du canton ou éliminés à Genève, à l'exclusion des déchets radioactifs ; elle constitue la loi d'application des dispositions prévues en matière de déchets par la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) et de ses ordonnances d'application (art. 1 LGD).

5.2 La collecte, le transport et l'élimination des déchets ménagers sont organisés et assurés par les communes, sans taxes pour les ménages (art. 12 al. 1 LGD). Les communes définissent l'infrastructure de collecte et fixent la fréquence des levées en fonction des besoins (art. 12 al. 2 LGD). Elles peuvent édicter des règlements particuliers (art. 12 al. 4 LGD).

5.3 Selon les art. 43 al. 1 LGD (repris à l'art. 31 de l'ancien règlement communal et à l'art. 33 al. 1 du nouveau règlement), est passible d'une amende administrative de CHF 200.- à CHF 400'000.- tout contrevenant : a) à la LGD ; b) aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LGD ; c) aux ordres donnés par l'autorité compétente dans la limite de la LGD et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci.

Les amendes peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques (art. 43 al. 2 LGD).

Les contraventions sont constatées par les agents de la force publique et tous autres agents ayant mandat de veiller à l'observation de la loi (art. 44 al. 1 LGD). Les amendes sont infligées par l'autorité compétente sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes, délits ou contraventions prévus par la loi fédérale sur la protection de l'environnement et de tous dommages-intérêts éventuels (art. 44 al. 2 LGD).

Les agents de la police municipale sont notamment chargés de la prévention et de la répression en matière de propreté, notamment en ce qui concerne les détritiques, les déjections canines, les tags et l'affichage sauvage (art. 5 al. 2 de la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes du 20 février 2009 - LAPM - F 1 07). Le Conseil d'État fixe, après consultation des communes, les prescriptions cantonales de police que

les agents de la police municipale sont habilités à faire appliquer, par délégation de pouvoir de l'État, relevant notamment de la sécurité, la propreté et la salubrité publiques (art. 10 let. a ch. 1 LAPM).

Le Conseil d'État a dans ce cadre prévu que les agents de la police municipale sont habilités à faire appliquer les dispositions de la LGD et du RGD (art. 8 let. 1 du règlement sur les agents de la police municipale du 28 octobre 2009 - RAPM - F 1 07.01).

5.4 Selon l'art. 5 RGD, les communes sont tenues d'informer la population sur les emplacements et les horaires des collectes sélectives et sur les modes d'élimination des déchets ménagers en vigueur sur leur territoire (al. 1), et sont habilitées à édicter des règlements ou directives à ces fins (al. 2).

Les communes sont tenues de collecter, de transporter et d'éliminer les déchets ménagers conformément au plan cantonal de gestion des déchets (art. 16 al. 1 RGD). Elles organisent des infrastructures et la logistique des collectes sélectives des déchets ménagers de manière à couvrir l'ensemble du territoire communal et à desservir toute la population ; elles peuvent également procéder à des collectes spéciales au porte-à-porte pour les déchets encombrants ou compostables ou d'autres déchets collectés séparément (art. 16 al. 2 RGD).

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). Les règlements communaux peuvent prévoir les sanctions et les mesures prévues dans la loi (art. 17 al. 2 RGD).

5.5 L'ancien règlement communal fixe les modalités de la collecte, du transport et de l'élimination des déchets urbains sur son territoire (art. 1 al. 1). Il s'applique à tous les détenteurs de déchets urbains du territoire de la commune (art. 1 al. 2).

À teneur de son art. 19, le service en charge de la collecte des déchets assure régulièrement la collecte en porte-à-porte, notamment des ordures ménagères et assimilées (al. 1). Les jours et heures des collectes, ainsi que les directives de la ville sont communiquées dans une publication tous-ménages distribuée annuellement ; cette dernière est également disponible auprès du service en charge de la collecte des déchets et sur le site internet de la ville (al. 2).

Selon son art. 21, il incombe aux propriétaires de rendre facilement accessibles les conteneurs et de les déposer sur la voie publique dès 05h00 du matin le jour de la collecte, mais au plus tard à 06h30 (al. 6). Immédiatement après la collecte, les conteneurs doivent être rangés dans l'immeuble ou aux emplacements prévus (al. 7). Cette dernière disposition est reprise dans des termes similaires dans la version du règlement du 30 novembre 2022 ainsi que dans le nouveau règlement, à l'art. 23 al. 7 (selon lequel, dans la mesure du possible, les conteneurs doivent être retirés de la voie publique et rangés à l'emplacement réservé à la collecte des déchets de l'immeuble immédiatement après la collecte ou au plus tard à midi).

5.6 Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/159/2021 du 9 février 2021 consid. 7b).

En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG – E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 consid. 5c et les références citées). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence.

L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/174/2023 précité consid. 2.1.5 et les arrêts cités).

5.7 Une décision ou un arrêté est arbitraire lorsqu'il ne repose sur aucun motif sérieux et objectif ou n'a ni sens ni but (ATF 141 I 235 consid. 7.1 ; 136 II 120 consid. 3.3.2 ; 133 I 249 consid. 3.3).

5.8 Selon l'art. 7 par. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.

Le principe de la légalité est consacré par l'art. 1 CP qui prévoit qu'une peine ou une mesure ne peuvent être prononcées qu'en raison d'un acte expressément réprimé par la loi. La norme pénale doit être formulée de manière suffisamment précise pour que les citoyens puissent s'y conformer et identifier les conséquences d'un comportement donné avec un degré de certitude correspondant aux circonstances (ATF 144 I 242 consid. 3.1.2 ; 141 IV 179 consid. 1.3.3 ; 138 IV 13 consid. 4.1).

Le principe de la légalité est applicable aux sanctions administratives, à la fois en ce qui concerne la légalité de l'infraction et en ce qui concerne la légalité de la peine. La loi doit donc définir l'infraction reprochée à l'administré et prévoir la peine qui lui sera infligé. Sur ce dernier point, il devrait s'agir d'une loi formelle. Cependant, le Tribunal fédéral admet que des amendes administratives puissent être prévues

dans des ordonnances, car une telle sanction ferait partie des règles d'exécution des lois (ATF 124 IV 23 consid. 1 ; 118 Ia 305 consid. 7 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 1212 ss).

L'exigence de précision de la base légale ne doit cependant pas être comprise d'une manière absolue. Le législateur ne peut pas renoncer à utiliser des définitions générales ou plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application sont laissées à la pratique. Le degré de précision requis ne peut pas être déterminé de manière abstraite. Il dépend, entre autres, de la multiplicité des situations à régler, de la complexité ou de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas particulier, du destinataire de la norme, ou de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels. Il dépend aussi de l'appréciation que l'on peut faire, objectivement, lorsque se présente un cas concret d'application (ATF 147 IV 274 consid. 2.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_315/2022 du 29 septembre 2022 consid. 1.1).

Ce principe est violé lorsqu'une personne est poursuivie pénalement en raison d'un comportement qui n'est pas incriminé par une loi valable, ou lorsque l'application du droit pénal à un acte déterminé procède d'une interprétation de la norme pénale excédant ce qui est admissible au regard des principes généraux du droit pénal (ATF 144 I 242 consid. 3.1.2).

5.9 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 2^e 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).

L'art. 10 al. 2 Cst. dispose que tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. La liberté personnelle inclut toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine et dont devrait jouir tout être humain. Elle n'inclut cependant pas une liberté générale d'agir susceptible d'être invoquée par tout un chacun à l'encontre d'actes de l'État qui auraient des conséquences sur cette liberté personnelle. Sa portée doit être déterminée de cas en cas, en tenant compte des buts de la liberté, de l'intensité de l'atteinte qui y est portée ainsi que de la personnalité de ses destinataires (ATF 142 I 195 consid. 3.2 p. 200).

L'art. 27 Cst. garantit la liberté économique (al. 1), en particulier le libre choix d'une profession, le libre accès à une activité lucrative privée et son libre exercice (al. 2).

5.10 L'art. 2 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet

effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). En l'absence de délégation législative expresse, il ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations (ATF 138 I 196 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_8/2021 du 25 juin 2021 consid. 3.1 ; 2C_33/2018 du 28 juin 2018 consid. 3.2 ; ATA/928/2021 du 7 septembre 2021 consid. 6b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 253 ss n. 2.5.5.3).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/426/2023 du 25 avril 2023 consid. 3.2 ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2b ; ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e). Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative. Les ordonnances d'exécution concrétisent les règles qui figurent dans la loi en précisant les modalités pratiques de son application, les questions d'organisation et de procédure, ou les termes légaux vagues et imprécis. Elles doivent rester dans le cadre tracé par la loi ; elles ne peuvent contenir que des normes dites secondaires. Une norme secondaire est une règle qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Par contre, les ordonnances de substitution fondées sur une délégation législative contiennent des normes dites primaires. Une norme primaire est une règle dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base, une règle qui étend ou restreint le champ d'application de cette loi, confère aux particuliers des droits ou leur impose des obligations dont la loi ne fait pas mention. Ces normes primaires doivent toutefois respecter le cadre légal défini par la clause de délégation législative ; celle-ci doit notamment être ancrée dans la loi formelle et indiquer le contenu essentiel de la réglementation (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 104 Ib 205 consid. 3b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 244 ss et 251 ss ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, n. 323 ss et 371).

5.11 Le droit fédéral n'empêche pas les gouvernements cantonaux de recourir à la sous-délégation de la compétence d'adopter des règles de droit (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 288). La sous-délégation de la compétence législative doit répondre aux mêmes conditions que celles régissant la délégation législative, selon la jurisprudence, à savoir ne pas être exclue par le droit cantonal, être limitée à un domaine précis et se fonder sur une loi qui contient elle-même les principes de la réglementation pour autant que celle-ci touche gravement la situation juridique des citoyens (ATF 118 Ia 245 consid. 3b p. 247 ; GE.2001.0069 8 juillet 2004 consid. 4 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 285). Indépendamment de ces limites, la répartition des compétences au sein de chaque canton constitue l'élément déterminant pour l'admissibilité de la subdélégation. Il faut en outre déterminer dans le cas particulier si la subdélégation en question est compatible avec la lettre et

l'esprit de l'ensemble des dispositions correspondantes de rang supérieur (ATF 118 Ia 250 ss).

6. En l'espèce, en tant que la recourante soutient que l'obligation d'enlever les conteneurs immédiatement après la collecte prévue à l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal ne disposerait d'aucune assise légale au sens formel, on comprend que l'intéressée se plaint d'une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs. La chambre de céans est habilitée à procéder au contrôle préjudiciel de ces dispositions réglementaires.

Le principe et la quotité de l'amende sont clairement définis à l'art. 43 al. 1 LGD dont la teneur avait été reprise de manière similaire à l'art. 31 de l'ancien règlement communal. Quant à l'infraction, cette disposition renvoyait aux contraventions à ladite loi, aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la loi ou aux ordres donnés par l'autorité compétente dans les limites de la loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci. Or, il apparaît que plusieurs dispositions de la LGD et son RGD contiennent des réserves de compétence en faveur des communes, à savoir notamment celle d'édicter leur propre règlement communal en matière de gestion des déchets, y compris les sanctions et les mesures prévues par la loi (art. 12 al. 4 LGD et art. 17 RGD). La ville s'est fondée entre autres sur ces dispositions pour adopter les règlements communaux précités. Ainsi, traitant des modalités de collecte des déchets ménagers, l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal prévoyait spécifiquement que les conteneurs devaient être rangés immédiatement après la collecte dans l'immeuble ou aux emplacements prévus.

La recourante qui ne conteste pas la compétence de la ville pour édicter un tel règlement allègue que cette dernière disposition est contraire au principe de légalité. Selon elle, ni la LGD ni le RGD n'auraient prévu l'obligation contenue dans l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal. Elle ne peut être suivie.

Le législateur, qui avait instauré à la charge des communes l'obligation d'organiser et d'assurer la collecte, le transport et l'élimination des déchets ménagers, ainsi que la définition d'infrastructures de collecte leur a réservé, comme souligné précédemment, la possibilité de réglementer ces activités (art. 12 al. 4 LGD). Le Conseil d'État rappelait à l'art. 17 RGD cette réserve de compétence des communes, y compris celle de prendre des sanctions et les mesures prévues à l'art. 43 al. 1 LGD. Ce faisant, il ne faisait que préciser les dispositions légales, de sorte que l'art. 17 RGD constitue une norme secondaire.

Le choix de la ville de faire usage de cette faculté en édictant un règlement en matière de gestion des déchets comportement des règles dont la violation est érigée en infraction par l'art. art. 43 LGD, à l'instar de l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal, ne contrevient ni à la lettre ni à l'esprit des dispositions légales précitées. Partant, l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal repose bel et bien sur une délégation législative consacrée par le droit supérieur.

Contrairement aux allégations de la recourante, le recours à l'adverbe « immédiatement » indique clairement que l'enlèvement des conteneurs devait suivre sitôt après le passage des véhicules de collecte. Si l'on peut, comme souligné dans l'ATA/1029/2023 du 19 septembre 2023 consid. 2.9, comprendre le caractère peu pratique de la réglementation en cause, en ce sens que son respect commande une vigilance toute particulière quant au passage des véhicules de collecte, la recourante ne pouvait toutefois l'ignorer. En tant que concierge professionnelle, elle était censée être suffisamment renseignée sur les modalités de la collecte des déchets ménagers, la sortie et le rangement des conteneurs faisant communément partie de l'activité professionnelle de concierge. Selon le constat d'infraction établi le jour de sa commission, la recourante a reconnu les faits reprochés.

On relèvera en outre que la ville a indiqué, dans une affaire similaire, tolérer que les conteneurs puissent rester sur le domaine public jusqu'à 16h00 au plus tard (ATA/1029/2023 du 19 septembre 2023 consid. 2.9), délai qui paraît adéquat, au vu du caractère immédiat du rangement des conteneurs tel que mentionné à l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal. C'était vraisemblablement conformément à cette directive que la contravention en cause a été constatée à 17h11 le jour de sa commission, ce qui rend vraisemblable, à défaut d'éléments contraires, le respect de ces directives.

Dans ces circonstances et indépendamment des indications figurant sur le tous-ménages ou sur le site internet de la ville, la formulation de l'ancien règlement communal était suffisamment précise au sujet de la sortie et de rangement des conteneurs pour que la recourante puisse adapter son comportement aux exigences y relatives.

Contrairement à ce que soutient la recourante, l'invocation de la restriction à sa liberté personnelle n'est pas propre à remettre en cause ces considérations, pas plus que celle relative à la liberté économique qui convient plus spécifiquement à sa situation, au vu du caractère de liberté générale et subsidiaire de celle-là (ATF 117 Ia 27, 32 s = JT 1992 I 180, 183). Bien que cet argument ne soit pas étayé, l'on peut comprendre qu'elle se plaint de ce que le respect de l'obligation instaurée à l'art. 21 al. 7 de l'ancien règlement communal imposait une présence continue sur le lieu de son travail jusqu'au passage des véhicules de collecte, ce qui constituait une intrusion inadmissible dans la libre organisation de son travail. Il apparaît non seulement que les conteneurs pouvaient être rangés jusqu'à 16h00, comme relevé, mais également que rien n'empêchait la recourante et son employeur d'organiser ses horaires de travail de manière à ce qu'ils couvrent les heures de sortie et d'enlèvement des conteneurs. Comme l'a relevé la chambre de céans, il leur était, le cas échéant, loisible de confier la rentrée des conteneurs à un tiers (ATA/1029/2023 du 19 septembre 2023 consid. 2.9). Ces éléments rendent difficilement concevable une restriction de la liberté économique de la recourante. Au demeurant, dès lors que la réglementation en cause visait à minimiser les nuisances sur la voie publique, la restriction de la liberté économique de la recourante qu'elle pouvait par hypothèse

entraîner aurait été justifiée. En toute hypothèse et même en cas d'admission d'une restriction, elle ne revêtirait pas la gravité requise pour imposer une base légale formelle.

Il apparaît ainsi qu'en tant que la contravention en cause reposait sur les clauses de délégation législative figurant notamment dans les art. 12 al. 4 LGD et art. 43 LGD, l'ancien règlement communal n'emportait pas de violation du principe de la légalité, ni du principe de la séparation des pouvoirs, et que la définition de l'infraction ne nécessitait aucune base légale formelle supplémentaire au cadre légal déjà existant, dont en particulier les dispositions légales précitées. Cette conclusion est donc conforme à celle déjà prise par la chambre de céans dans l'arrêt précité, dont rien ne permet de s'écarter.

L'amende infligée à la recourante correspondant au montant le plus bas prévu par l'art. 43 al. 1 LGD, elle était conforme au principe de proportionnalité (art. 9 Cst).

Le grief soulevé sera par conséquent écarté.

Au vu des considérations qui précèdent, le recours, entièrement mal fondé, sera rejeté.

7. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 200.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 mai 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 mars 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ un émolument de CHF 200.- ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 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 GRANGE IMMOBILIER SA, mandataire de la recourante, à la Ville de Genève ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :