

BGer 1C 150/2020 vom 24. September 2020

Bundesgericht, 2020-09-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_150_2020

FR: TF 1C 150/2020 du 24 septembre 2020

IT: TF 1C 150/2020 del 24 settembre 2020

Regeste

Aménagements cyclables | Construction des routes et circulation routière

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a participé à la procédure devant la Cour de justice. Elle est en outre directement touchée par l'arrêt attaqué: d'une part, en tant qu'il déclare son recours cantonal irrecevable à l'encontre du refus d'ordonner la réalisation des aménagements cyclables requis (cf. art. 2 let. a LMD); d'autre part, en tant qu'il lui dénie le droit à une décision constatatoire fondée sur l' art. 4A LPA -GE. Elle bénéficie ainsi a priori d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt cantonal (cf. art. 89 al. 1 LTF), spécialement s'agissant de la question de savoir si elle dispose, comme elle le soutient, du droit à une décision, aspect relevant du fond de la cause (cf. arrêt 2C_1006/2014 du 24 août 2015 consid. 1.2 non publié in ATF 141 I 172). Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, le recours en matière de droit public est ainsi en principe recevable.

E. 2

La Cour de justice a considéré que le courrier de l'OCT du 21 mai 2019, associé aux explications données en réponse au recours, constituait une décision en tant qu'il "cristallis[ait] le refus de l'OCT de constater, par une décision [...], le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables dans le sens sollicité par la recourante". L'instance précédente a toutefois rejeté le recours sur ce point, jugeant que la LMD ne conférait aucun droit individuel à la recourante; celle-ci n'était dès lors pas touchée dans ses droits et obligations; elle ne pouvait dès lors obtenir une décision fondée sur l' art. 4A LPA -GE. Pour le surplus, se fondant également sur la prémisse que la LMD, en particulier son art. 2 let. a, n'accordait aucun droit individuel, l'instance précédente a nié tout caractère de décision au courrier du 21 mai 2019 en tant qu'il refusait la réalisation des aménagements cyclables demandés; elle a partant, sur ce point, déclaré le recours irrecevable. Devant le Tribunal fédéral, la recourante reproche à l'instance précédente d'avoir considéré que l'art. 2 let. a LMD ne conférait aucun droit au citoyen. Par ailleurs, en jugeant que le refus de réaliser les aménagements cyclables requis ne constituait pas une décision, et d'avoir, sur ce point, déclaré le recours irrecevable, l'instance précédente aurait appliqué de manière arbitraire l' art. 4 al. 1 let . c LPA-GE et violé l' art. 29a Cst. En outre et selon la recourante, l'art. 2 let. a LMD imposerait à l'Etat un devoir d'agir; ainsi en considérant que l' art. 4A LPA -GE ne lui conférait pas le droit à une décision constatant le caractère illicite de cette

prétendue omission d'agir, la Cour de justice aurait non seulement appliqué arbitrairement cette dernière disposition, mais là encore violé la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.).

E. 3

Au regard des griefs soulevés par la recourante, il convient, à titre liminaire, de rappeler que le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF); il n'examine cependant la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante (cf. art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368; 141 I 36 consid. 1.3 p. 41; 135 III 232 consid. 1.2 p. 234). A cela s'ajoute que, sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal ou communal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (cf. ATF 143 I 321 consid. 6.1 p. 324; 134 III 379 consid. 1.2 p. 382 s.). Dans ce cadre également s'appliquent les exigences strictes en matière de motivation définies par l' art. 106 al. 2 LTF . Lorsqu'il revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables: il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que la motivation de la décision critiquée soit insoutenable; encore faut-il que celle-ci se révèle arbitraire dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle adoptée par l'autorité intimée serait concevable, voire préférable (ATF 144 I 170 consid. 7.3 p. 174 s.; 142 II 369 consid. 4.3 p. 380; 141 III 564 consid. 4.1 p. 566).

E. 4

Qu'il s'agisse de l'existence d'une décision au sens de l' art. 4 al. 1 let . c LPA-GE ou du droit à une décision fondée sur l' art. 4A al. 1 let . c LPA-GE, l'appréciation de la Cour de justice repose sur le postulat que l'art. 2 let. a LMD ne confère aucun droit au citoyen, aspect qu'il convient d'examiner en premier lieu. A cet égard, la recourante reproche à l'instance précédente d'avoir versé dans l'arbitraire tant dans son interprétation littérale qu'historique de cette disposition.

E. 4.1

Intitulé "Offre de base", l'art. 2 LMD prévoit qu'au plus tard 8 ans après l'adoption du plan d'actions de la mobilité douce, l'offre répondant au moins aux objectifs suivant est réalisée par étapes dans tout le canton: des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées sont aménagées sur le réseau de routes primaires et secondaires. Pour les sections de routes où une piste ne pourrait être installée, celle-ci est remplacée par une bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce (let. a); des stationnements pour vélos, sécurisés et abrités des intempéries, sont réalisés en nombre suffisant aux principaux arrêts de transports publics et aux abords des lieux d'activités (let. b.); des traversées piétonnes attractives et sécurisées sont réalisées en nombre suffisant sur l'ensemble du réseau de routes primaires et secondaires; des îlots sont installés pour permettre une traversée piétonne sécurisée en deux temps (let. c.); la régulation des carrefours est conçue pour encourager la mobilité douce (let. d). La loi s'interprète en

premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge doit rechercher la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort, entre autres, des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 141 II 280 consid. 6.1 p. 287; 140 II 202 consid. 5.1 p. 204).

E. 4.2

La Cour de justice a considéré que l'art. 2 let. a LMD ne conférait pas à la recourante un droit à ce que les aménagements cyclables sollicités soient réalisés par l'Etat. Tel n'était pas le sens de cette disposition cantonale au regard de sa lettre. L'art. 2 ab initio LMD disposait que l'offre répondant au moins aux objectifs suivants était réalisée par étapes et prévoyait, parmi ces "objectifs", celui d'aménager des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées, voire une bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce. Cette interprétation était par ailleurs corroborée par les travaux préparatoires, ceux-ci confirmant que la réalisation des aménagements cyclables mentionnés par cette disposition était un objectif fixé à l'Etat. Le fait qu'un délai de huit ans était prévu par l'art. 2 LMD ne changeait pas la nature de cette disposition en ce sens que l'objectif fixé à l'Etat ne se transformait pas, par l'écoulement du temps, en un droit individuel justiciable devant les tribunaux. Les travaux préparatoires avaient en outre mis en évidence que l'initiative no 144 - de rang législatif - ne faisait pas prévaloir la mobilité douce sur les autres modes de déplacement. La recourante ne pouvait par conséquent tirer aucun droit individuel de l'art. 2 let. a LMD.

E. 4.3

Selon la recourante, l'interprétation littérale de la Cour de justice ne serait pas défendable, celle-ci aurait procédé au découpage du texte légal en juxtaposant différents mots et parties de phrases pour en faire ressortir l'impression que seuls des objectifs non contraignants auraient été fixés à l'Etat par le peuple. Elle se fonde à cet égard sur le fait que la cour cantonale aurait prétendument omis que l'art. 2 LMD prévoyait un délai contraignant d'exécution de 8 ans. L'existence de ce délai et la formulation de l'art. 2 LMD ne laisserait place à aucun doute: le mot "objectif" n'aurait aucunement pour effet de rendre cette norme purement programmatique, mais simplement d'explicitier le fait que l'offre qui devait être réalisée dans les 8 ans devait à tout le moins comporter des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées sur le réseau de routes primaires et secondaires du canton. Sous l'angle de l'interprétation historique, la recourante reprend pour l'essentiel une argumentation similaire axée autour de l'existence de ce délai de huit ans.

E. 4.4

A rigueur de texte, l'art. 2 let. a à d LMD fixe effectivement des objectifs à l'Etat. La manière dont ces objectifs sont définis confère en outre à l'autorité chargée de l'exécution une importante marge d'appréciation dans le choix des aménagements à réaliser concrètement, en particulier au regard des circonstances locales et des impératifs de sécurité poursuivis par la loi (cf. également art. 6a de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 [LCR; RS 741.01]). Avec l'OCT, on relève au demeurant que les objectifs tels que fixés par la loi ne reposent sur aucune étude de faisabilité. Ainsi, que l'art. 2 let. a

LMD prévoit la réalisation d'aménagements sur le réseau de routes primaires et secondaires ne signifie pas que cette disposition conférerait inconditionnellement un droit à la réalisation de pistes ou bandes cyclables, sur toute portion du réseau routier sans considération pour d'autres intérêts, à l'instar de la sécurité, prévalant en matière de circulation routière. Selon les travaux préparatoires, la LMD n'a d'ailleurs pas pour objet de faire primer la mobilité douce sur les autres modes de déplacement, mais d'assurer une coordination avec ceux-ci (cf. Mémorial du Grand Conseil genevois [MGC] 2009-2010 III A 1746). L'art. 1 al. 2 LMD impose de reste au Conseil d'Etat l'établissement d'un plan d'actions de mobilité douce destiné à englober les différents intérêts et contraintes liés à la réalisation d'aménagements routiers, cyclables en particulier. Selon le RMD - dont les recourants ne contestent pas la conformité à la loi - le plan d'actions a ainsi pour objectif l'identification des mesures à prendre pour chaque action du plan directeur et l'établissement d'une priorisation des mesures (art. 3 al. 2 let. a RMD); la définition des objectifs chiffrés et des échéances pour chaque mesure qu'il prévoit (let. b); l'échelonnement des étapes menant à la réalisation de l'offre de base visée à l'article 2 de la loi (let. c); l'établissement d'un plan de mise en oeuvre et d'un budget pour la réalisation des mesures identifiées, en vue de leur intégration dans le budget de l'Etat (let. d). Au regard de ces éléments, il n'est pas arbitraire de considérer que le plan d'actions que la LMD impose aux autorités revêt un caractère programmatique ne créant ni droits ni obligations pour les individus (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n. 59 p. 19 et n. 1091 p. 379). Enfin, que la loi prévoit un délai de huit ans n'y change rien. L'existence de ce délai ne permet en effet pas de déduire que l'écoulement du temps ferait naître des droits individuels justiciables devant les tribunaux; la Cour de justice a d'ailleurs retenu que les travaux préparatoires excluaient une telle hypothèse; la loi ne prévoit au demeurant aucune sanction en cas de dépassement.

E. 4.5

Sur le vu de ce qui précède, c'est sans arbitraire que la Cour de justice a considéré que la LMD, en particulier son art. 2 let. a, ne conférerait aucun droit individuel à la recourante. Le grief est écarté.

E. 5

Selon la recourante, en déclarant son recours irrecevable en tant qu'il tendait à la suppression d'un état de fait illicite par la création d'aménagements cyclables, la Cour de justice aurait violé l'art. 29a Cst. et appliqué de manière arbitraire l'art. 4 al. 1 let. c LPA-GE. En rejetant, par ailleurs, son recours en tant qu'il poursuivait l'obtention d'une décision constatant l'illicéité de l'absence d'aménagements cyclables, l'instance précédente aurait également violé la garantie de l'accès au juge et se serait livrée à une application arbitraire de l'art. 4A LPA -GE.

E. 5.1

Aux termes de l'art. 29a Cst., toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette norme constitutionnelle étend donc le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques. Il s'agit en particulier de contestations portant sur les droits et les obligations de personnes (physiques ou morales). La garantie ne s'oppose cependant pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours ou de l'action (ATF 143 I 344 consid. 8.2 p. 350 s. et les références). Par ailleurs, elle

s'étend également à certains actes matériels de l'administration (ATF 136 I 323 consid. 4.3 p. 329 et les références citées)

E. 5.2

Selon l' art. 4 al. 1 LPA -GE, sont considérées comme des décisions au sens de l'article 1 LPA-GE, 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: de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Cette disposition définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA; RS 172.021) (arrêt 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 et la référence à BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2016, p. 101). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2 p. 204; arrêt 1C_593/2016 précité consid. 2.2). Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat (cf. ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24; STÉPHANE GRODECKI/ROMAIN JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 66 ad art. 4 LPA -GE). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêt 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2, publié in SJ 2013 I 18).

E. 5.2.1

La Cour de justice a estimé que, dans la mesure où elle refusait à la recourante la création des aménagements cyclables sur le trajet pour se rendre à son travail, la lettre de l'OCT du 21 mai 2019 portait sur un acte matériel et ne constituait pas une décision au sens de l' art. 4 LPA -GE. Le recours à la chambre administrative n'étant ouvert qu'à l'encontre des décisions des autorités et juridictions administratives (cf. art. 132 al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 [LOJ; RS/GE E 2 05]), la Cour de justice a, dans cette mesure, déclaré le recours irrecevable.

E. 5.2.2

Quoi qu'en dise la recourante, cette appréciation se fonde sur une interprétation de l'art. 2 let. a LMD défendable, selon laquelle cette disposition ne lui confère aucun droit individuel (cf. consid. 4.4-4.5). De plus, la teneur du courrier du 21 mai 2019, par lequel l'OCT énonce les axes de sa politique en matière de mobilité douce ainsi que les obstacles liés à sa mise en oeuvre et propose à la recourante d'emprunter un autre itinéraire pour se rendre à son travail, exclut également le caractère de décision. De telles indications ne tendent pas à produire un effet juridique, mais relèvent de l'information, voire de la recommandation. Dans ces conditions, il n'est pas critiquable ni contraire à l' art. 29a Cst. d'avoir nié à ce courrier le caractère de décision, en tant qu'il porte sur le refus de réaliser les aménagements requis, et d'avoir, dans cette mesure, déclaré le recours irrecevable.

E. 5.3

Quant à L' art. 4A LPA /GE, il prévoit que toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral,

cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations: s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque (al. 1 let. a); élimine les conséquences d'actes illicites (let. b); constate le caractère illicite de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (al. 2). Cette disposition met ainsi en oeuvre, au niveau cantonal, le droit à l'accès au juge garanti par l' art. 29a Cst. s'agissant du contrôle des actes matériels de l'administration (cf. arrêt 8C_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.1 et la référence à GRODECKI/JORDAN, op. cit., n. 98 ad art. 4A LPA -GE). Il confère à toute personne ayant un intérêt digne de protection (et non uniquement juridique) le droit d'exiger que l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à ses droits ou obligations statue par décision (GRODECKI/JORDAN, op. cit., n. 96 ad art. 4A LPA -GE). Le droit à l'acte attaqué suppose ainsi que le requérant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés; l'intérêt invoqué - qui peut être un intérêt de pur fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (arrêt 8C_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.1; cf. ATF 140 II 315 consid. 4.2). Cette disposition est une reprise presque à l'identique de l' art. 25a PA ; il convient par conséquent de se référer à la jurisprudence et aux principes dégagés de cette disposition fédérale dans l'application de l' art. 4A LPA -GE (cf. GRODECKI/JORDAN, op. cit., n. 98 ad art. 4A LPA -GE).

E. 5.3.1

Si la Cour de justice a nié au courrier du 21 mai 2019 le caractère de décision en tant qu'il portait sur le refus de réaliser les aménagements cyclables requis, celle-ci est en revanche entrée en matière dans la mesure où cette correspondance écartait la demande visant à l'obtention d'une décision constatatoire fondée sur l' art. 4A LPA -GE, constatant le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables. Elle a toutefois rejeté le recours sur ce point, se fondant à cet égard également sur l'absence de droits individuels conférés par l'art. 2 let. a LMD à ce que les aménagements cyclables soient réalisés par l'Etat. Dans la mesure où la recourante n'invoquait aucun autre droit - notamment un droit fondamental - qui serait touché par l'absence d'aménagements cyclables, celle-ci avait failli à démontrer en quoi cet acte matériel affectait sa situation juridique, plus particulièrement en quoi il portait atteinte à ses droits et obligations au sens de l' art. 4A LPA -GE. La recourante ne pouvait dès lors pas obtenir une décision fondée sur cette disposition et le recours devait, dans cette mesure, être rejeté.

E. 5.3.2

Une demande de décision portant sur un acte matériel suppose réunies une condition objective et une condition subjective; d'une part, sur le plan objectif, l'acte matériel doit toucher des droits et obligations; d'autre part et subjectivement, la partie requérante doit faire valoir un intérêt digne de protection au prononcé de la décision. Ces deux critères, même s'ils vont dans la même direction, doivent être soigneusement distingués (ATF 140 II 315 consid. 4.1 p. 324; GRODECKI/JORDAN, op. cit., n. 100 ad art. 4A LPA -GE). En l'occurrence, la recourante ne se prévaut toutefois que du droit individuel aux aménagements cyclables que lui conférerait l'art. 2 let. a LMD. Or, pour les motifs déjà exposés précédemment, un tel droit peut sans arbitraire être nié. Pour le surplus, pas plus que devant l'instance précédente, et alors même que cette démonstration lui incombe (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; cf. consid. 3), la recourante n'indique quel autre droit conféré par la loi ou la Constitution serait touché. Elle ne prétend pas non plus se trouver dans une

situation particulière, dans laquelle elle serait plus touchée que quiconque, perdant de vue que l' art. 25a PA , sur lequel se calque l' art. 4A LPA -GE, n'a pas vocation d'ouvrir la voie à l'action populaire (cf. THIERRY LARGEY, Le contrôle juridictionnel des actes matériels, Considérations à l'aune des développements récents de la jurisprudence, in AJP/PJA 2019, p. 75). Le critère objectif, lié à l'atteinte à la situation juridique de l'intéressée (Rechtssphäre der betroffenen Person ; cf. ATF 140 II 315 consid. 4.3 p. 325) n'est dès lors pas réalisé, ce qui suffit à écarter le grief. Il n'est dès lors pas nécessaire de s'attarder sur l'aspect subjectif - le recours est à cet égard d'ailleurs muet -, étant précisé que la notion d'intérêt digne de protection à obtenir une décision doit être comprise de la même manière qu'à l' art. 6 PA ainsi qu'aux art. 48 al. 1 PA et 89 al. 1 LTF, en matière de qualité de partie, respectivement de qualité pour recourir (cf. ATF 144 II 233 consid. 7.2 p. 238; 140 II 315 consid. 4.2 p. 324; voir également, LARGEY, op. cit., p. 75).

E. 5.4

Sur le vu de ce qui précède, les griefs de violation de l' art. 29a Cst. et d'application arbitraire des art. 4 et 4A LPA -GE sont écartés.

E. 6

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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