

BGer 2C 39/2025 vom 25. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_39_2025

FR: TF 2C 39/2025 du 25 mars 2025

IT: TF 2C 39/2025 del 25 marzo 2025

Regeste

Usage du domaine public | Droit fondamental

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 150 II 273 consid. 1; 150 II 346 consid. 1.1).

E. 1.1

Les recourantes ont formé dans un seul mémoire, conformément à l' art. 119 al. 1 LTF , un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire. Ce dernier n'étant ouvert que si la voie du recours ordinaire est exclue (art. 113 LTF), il sied d'examiner en premier lieu la recevabilité du recours en matière de droit public.

E. 1.2

Le recours en matière de droit public est ouvert à l'encontre d'un arrêt d'irrecevabilité lorsque l'arrêt au fond de l'autorité intimée aurait pu être déféré au Tribunal fédéral par cette voie (cf. ATF 135 II 145 consid. 3.2; arrêts 2C_244/2024 du 9 octobre 2024 consid. 1.1; 2C_922/2022 du 22 mars 2024 consid. 1.2). En l'espèce, l'arrêt attaqué confirme le jugement d'irrecevabilité que le Tribunal de première instance a prononcé dans le cadre du litige portant sur le point de savoir si les recourantes, sociétés actives dans les travaux de vidange, doivent déposer une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public pour chacune de leur intervention sur la voie publique. Une telle cause relève du droit public (art. 82 let. a LTF) et ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions de l' art. 83 LTF (cf. arrêt 2C_87/2023 du 23 février 2024 consid. 1.1). L'arrêt entrepris peut donc faire l'objet d'un recours en matière de droit public. Le recours constitutionnel subsidiaire déposé simultanément est, partant, irrecevable (art. 113 LTF a contrario).

E. 1.3

Pour le reste, le recours en matière de droit public déposé par les recourantes est dirigé contre une décision finale (cf. art. 90 LTF) rendue par une autorité judiciaire cantonale supérieure (cf. art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). Il a été interjeté en temps utile (art. 46 la . 1 let. c et 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) par les destinataires de l'arrêt attaqué qui ont qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Il est partant recevable, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.4

Selon la jurisprudence, l'objet de la contestation portée devant le Tribunal fédéral est déterminé par l'arrêt attaqué. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF), ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation. Par conséquent, devant le Tribunal fédéral, le litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de l'arrêt entrepris et qui est devenu l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2). En l'espèce, l'arrêt attaqué confirme le jugement d'irrecevabilité que le Tribunal de première instance a prononcé à l'encontre du recours déposé par les recourantes contre le courrier du 11 septembre 2023. L'objet du litige se limite donc à cette question précise devant le Tribunal fédéral. En cas d'admission du recours, la Cour de céans se verra contrainte d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale de première instance pour qu'elle entre en matière sur le recours (cf. arrêts 2C_908/2021 du 27 mai 2022 consid. 1.3; 2C_249/2021 du 28 juin 2021 consid. 1.2). Il s'ensuit que les conclusions concernant la décision du 11 septembre 2023 ainsi que la conclusion en constat qu'aucune autorisation d'usage accru du domaine public ne peut être exigée de la part des sociétés exerçant des activités liées à la vidange sont irrecevables, car elles dépassent l'objet du litige. En outre, les griefs concernant le bien-fondé d'une autorisation (violation des art. 8 Cst. et 27 Cst.) ne seront pas examinés, car ils dépassent l'objet de la contestation.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , un tel recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel (cf. ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de dispositions de droit cantonal, que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (cf. art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 149 III 81 consid. 1.3; 147 IV 329 consid. 2.3; 145 I 121 consid. 2.1).

E. 2.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 148 I 160 consid. 3). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2).

E. 3

Le litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que la Cour de justice a confirmé l'irrecevabilité du recours déposé devant le Tribunal de premier instance au motif que l'acte attaqué, soit le courrier daté du 11 septembre 2023, n'était pas une décision sujette à recours au sens de l'art. 4 de la loi genevoise du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA/GE, RS/GE E 5 10).

E. 4

Les recourantes se plaignent d'arbitraire dans l'application de l'art. 4 LPA /GE et soutiennent que le courrier de la cheffe du Service de l'espace public du 11 septembre 2023 aurait dû être considéré comme une décision.

E. 4.1

Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 145 II 32 consid. 5.1; 144 I 170 consid. 3; 144 I 113 consid. 7.1).

E. 4.2

Selon l'art. 4 al. 1 LPA /GE, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 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). Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (al. 4). 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; arrêts 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 et référence), de sorte que l'on peut s'inspirer de la jurisprudence rendue en lien avec la PA.

E. 4.3

La notion de décision vise, d'une manière générale, toute mesure que prend une autorité, dans un cas individuel et concret, en vue de produire un certain effet juridique (cf. ATF 149 V 250 consid. 2.1; 135 II 38 consid. 4.3). Les décisions qui ont pour objet de créer, modifier ou supprimer un droit ou une obligation ou encore de rejeter ou déclarer irrecevable une demande tendant à l'une de ces fins, sont des décisions formatrices. Les décisions qui constatent l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation sont dites constatatoires (cf. ATF 135 II 328 consid. 2.1; 130 V 388 consid. 2.3; arrêts 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2; 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.3). Le droit d'obtenir une décision en constat est subordonné à un intérêt digne de protection à la constatation immédiate d'un droit, qui ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice (cf. ATF 142 V 2 consid. 1.1; 132 V 257 consid. 1; arrêt 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1). La décision constatatoire est ainsi subsidiaire à la décision formatrice (cf. arrêts 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1; 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.1; 2C_155/2022 du 25 novembre 2022 consid. 4.3). Les décisions sont donc des actes de l'autorité qui règlent

de manière unilatérale et contraignante un rapport juridique dans un cas particulier (cf. ATF 149 V 250 consid. 2.1; 135 II 30 consid. 1.1; arrêts 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1; 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.3). 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. Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (cf. arrêts 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1; 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2; 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.3).

E. 4.4

Le Tribunal fédéral a déjà retenu, dans une affaire où la partie recourante avait demandé la confirmation qu'elle avait le droit de distribuer des tracts sur le domaine public sans avoir à demander d'autorisation, que le courrier de réponse de l'autorité cantonale, qui lui imposait l'obligation de déposer une demande d'autorisation, constituait une décision contre laquelle l'intéressée devait pouvoir recourir (cf. arrêt 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.3 et 3). Plus récemment, il a retenu que le courrier impartissant un délai à une société afin qu'elle dépose une demande d'autorisation de pratiquer l'activité de location de services et fournisse une sûreté constituait également une décision (arrêt 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.4 et 5.5).

E. 4.5

Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice a estimé que, sur le plan formel, le courrier n'était pas énoncé comme étant une décision et ne comportait pas d'indication des voies de recours. Sur le plan matériel, ce document n'était pas individuel, mais évoquait la situation des entreprises de vidange dans le canton, et n'avait ainsi pas de portée sur les droits et obligations des recourantes. Elle a ainsi considéré qu'il n'emportait aucun effet formateur ni aucun effet constatatoire. La Cour de justice a ensuite ajouté que ce courrier n'avait aucun caractère obligatoire, mais avait pour vocation de confirmer aux sociétés que le courriel du 3 mars 2023 sur la nouvelle procédure pour les occupations ponctuelles du domaine public ne leur était pas destiné. La Cour de justice a ensuite précisé qu'une éventuelle future sanction ne découlerait pas de ce document, mais des dispositions légales qui y étaient mentionnées. La Cour de justice a conclu que la correspondance litigieuse ne revêtait pas les caractéristiques matérielles d'une décision, mais consistait en une simple communication. Elle n'était partant pas sujette à recours. Pour le surplus, la Cour de justice a indiqué qu'il pouvait être renvoyé à l'argumentation du Tribunal de première instance selon laquelle la pratique contestée par les recourantes avait donné lieu à des taxes que leurs destinataires auraient pu contester. Elle a ajouté que, à considérer qu'il s'agisse d'une nouvelle pratique, sa légalité pourrait alors être contestées à l'occasion de recours dirigés contre les décisions individuelles et concrètes qui seraient rendues en application de celle-ci.

E. 4.6

Le raisonnement de la Cour de justice ne peut pas être suivi. En effet, le courrier du 11 septembre 2023 litigieux prévoit expressément que les activités de vidange et d'assainissement ne sont pas considérées comme des occupations ponctuelles, mais comme

des travaux impliquant la nécessité de formuler une demande de chantier, au moins cinq jours avant l'intervention, les cas d'urgence étant réservés. Il y est ensuite précisé que la mise en conformité des activités des recourantes répond non seulement à une obligation légale, mais s'avère aussi nécessaire pour des prérogatives d'ordre sécuritaire et la coordination des différents usages du domaine public. Les bases légales considérées comme applicables, soit l'art. 56 de la loi genevoise sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes/GE; RS/GE L 1 10) et les art. 57 ss du règlement genevois concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP/GE; RS/GE L 1 10.12), sont également rappelées. Ce courrier fait en outre précisément suite à la demande formelle, déposée par les recourantes le 11 août 2023 au Conseil administratif de la ville de Genève, de bien vouloir renoncer à ce qu'elles doivent déposer une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public pour chaque intervention ou, à défaut, de leur notifier une décision sujette à recours. Cette demande, soit une demande de constatation de non-soumission à autorisation (cf. arrêt 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.3), est spécifiquement mentionnée dans le courrier litigieux du 11 septembre 2023, qui y apporte donc une réponse individuelle et non pas collective. Dès lors, le courrier litigieux constate de manière contraignante, sur la base des art. 56 LRoutes/GE et 57 ss RUDP/GE, l'existence d'une obligation pour les recourantes et représente une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce. En effet, il ressort expressément de ce dernier que la situation concrète des recourantes, pour une activité spécifique, à savoir les vidanges et les assainissements sur la voie publique, est visée par l'obligation d'obtenir une autorisation d'usage accru du domaine public spécifique, soit la "demande de chantier".

E. 4.7

Au vu de ces éléments, la Cour de justice ne peut manifestement pas être suivie lorsqu'elle soutient que le courrier du 11 septembre 2023 n'était pas individuel, mais concernait toutes les entreprises de vidange du canton. La qualification de renseignement ou d'information opérée par Cour de justice est en outre en contradiction manifeste avec la situation effective puisqu'elle fait fi de l'obligation de demande d'autorisation contenue dans le courrier litigieux.

E. 4.8

Quant au fait que les recourantes se soient acquittées, par le passé, de taxes en lien avec l'usage accru du domaine public, l'arrêt entrepris ne comprend pas plus de précisions (cf. supra consid. 4.5 in fine). On ne sait ainsi pas de quelles taxes il s'agit, ni sur quels fondements elles reposeraient. Quoi qu'il en soit, on ne voit pas quelle influence cela aurait sur la qualification du courrier précité en tant que décision constatatoire matérielle. En effet, les recourantes ont correctement fait valoir un intérêt à ce qu'il soit constaté qu'elles ne sont pas soumises - d'une manière générale - à autorisation, ou, à défaut, qu'une décision constatatoire contre laquelle recourir leur soit notifiée. En outre, le fait que les recourantes aient pu recourir par le passé, ou puissent le faire à l'avenir, contre une taxe à acquitter en raison de l'usage accru du domaine public ne saurait les priver de la possibilité de contester l'acte du 11 septembre 2024 leur imposant l'obligation de déposer une demande de chantier cinq jours avant chaque intervention. Enfin, et comme le soulignent les recourantes, on ne voit pas que l'on puisse exiger de leur part de déposer une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public et de recourir contre la décision qui sera rendue, alors qu'elles contestent précisément devoir demander une telle autorisation et qu'elles n'auraient pas d'intérêt à recourir si elles obtenaient l'autorisation demandée. Il n'est donc pas soutenable

de considérer, à l'instar de l'arrêt attaqué, que les recourantes pourraient préserver leur droit au moyen d'une décision formatrice (cf. supra consid. 4.2).

E. 4.9

En définitive, en confirmant l'irrecevabilité du recours interjeté contre l'acte du 11 septembre 2023, la Cour de justice a appliqué de manière arbitraire l'art. 4 LPA /GE, ce qui conduit à l'admission du recours sur ce point. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs également invoqués par les recourantes.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours en matière de droit public doit être admis dans la mesure de sa recevabilité, et l'arrêt attaqué annulé en tant qu'il concerne les trois sociétés recourantes. La cause est renvoyée au Tribunal de première instance pour qu'il traite le courrier du 11 septembre 2023 comme une décision et qu'il entre en matière sur le recours déposé par les recourantes. Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable (cf. supra consid. 1.2).

E. 6

Les recourantes, qui ont obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, ont droit à des dépens. Il convient de les mettre à la charge de la République et canton de Genève (art. 68 al. 2 LTF). Il ne sera pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF). La cause est renvoyée à la Cour de justice, afin qu'elle se prononce à nouveau sur les frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant elle (art. 67 LTF).

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