

GE_GERICHTE ATA/141/2020 vom 11. Februar 2020

GE Cour de justice, 2020-02-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_141_2020

FR: GE_GERICHTE ATA/141/2020 du 11 février 2020

IT: GE_GERICHTE ATA/141/2020 del 11 febbraio 2020

Regeste

Résumé: Rejet d'un recours interjeté contre le refus d'une autorité cantonale de constater, par décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite d'un acte matériel, à savoir in casu l'absence d'aménagements cyclables sur le trajet invoqué par un particulier. La condition exigeant de "toucher à des droits ou obligations" de cette personne n'est en l'espèce pas remplie, faute pour celle-ci de disposer d'un droit sur la base de l'art. 2 let. a LMD invoqué qui est applicable en matière de mobilité douce.

Erwägungen

E. 13

janvier 2016 consid. 4.4). L'intéressée a en outre agi en temps utile auprès de la chambre de céans (art. 132 al. 1 et al. 2 LOJ), son recours ayant été déposé à la poste le 28 juin 2019, soit dans un délai de trente jours suivant la réception du courrier 21 mai 2019 cristallisant ledit refus, intervenue le 29 mai 2019 ce qui n'est pas contesté (art. 62 al. 1 let. a LPA).

Par conséquent, le présent recours est recevable en tant qu'il porte sur le refus de l'OCT de constater, par décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite, au regard de l'art. 2 let. a LMD, de l'absence d'aménagements cyclables sur le trajet invoqué par la recourante. Il sera déclaré irrecevable pour le surplus. 3)

Sur le fond, il y a lieu de vérifier si le refus de l'OCT de constater le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables sollicités par la recourante en application de l'art. 2 let. a LMD, est conforme à l'art. 4A LPA. La présente question vise donc à déterminer si les conditions de l'art. 4A LPA sont réalisées en ce qui concerne ledit acte matériel prenant in casu la forme d'une omission que l'intéressée reproche à l'autorité intimée vu l'art. 2 let. a LMD. La question de la compétence de l'OCT pour rendre une telle décision fondée sur l'art. 4A LPA n'a, pour les raisons qui suivent, pas à être examinée.

a. À teneur de l'art. 4A al. 1 LPA, 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 (let. a) ; élimine les conséquences d'actes illicites (let. b) ; constate le caractère illicite de tels actes (let. c).

Selon les travaux préparatoires relatifs à cette disposition (MGC 2007- 2008/VIII A 6519), l'art. 4A LPA est une « reprise presque à l'identique » de l'art. 25a PA, l'intérêt étant de « profiter de la jurisprudence sur cette disposition » (MGC 2007-2008/VIII A - 6551). Selon l'art. 25a PA, intitulé « Décision relative

- 15/21 - A/2477/2019 à des actes matériels », toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public

fédéral et touchant à des droits ou des obligations (al. 1) : s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque (let. a) ; élimine les conséquences d'actes illicites (let. b) ; constate l'illicéité de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (art. 25a al. 2 PA). De plus, comme évoqué plus haut, l'art. 4A LPA vise à transposer, en droit genevois, la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a Cst. (MGC 2007-2008/VIII A - 6520).

b. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 25a al. 1 PA doit conférer aux personnes concernées un droit à une procédure administrative subséquente et indépendante (ATF 144 II 233 consid. 3 = JdT 2019 I p. 58, 59 ; ATF 140 II 315 consid. 2.1). Cependant, la prétention fondée sur l'art. 25a PA n'existe pas si la législation a exclu (« bewusst ausgeschlossen hat ») la protection juridique contre l'acte matériel ; cette prétention est en outre subsidiaire en ce sens qu'elle cède le pas à d'autres voies si une protection juridique suffisante est assurée d'une autre manière (ATF 140 II 315 consid. 3.1 = RDAF 2015 I p. 300, 302 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_601/2016 du 15 juin 2018 consid. 6.1 et 6.2 non publiés dans l'ATF 144 II 233).

La requête fondée sur l'art. 25a PA doit être dirigée contre l'acte matériel de l'administration considéré illicite (« gegen das widerrechtliche Handeln »), étant précisé que l'acte de l'autorité peut non seulement être un acte proprement dit (« Handeln »), mais également une omission (« Unterlassen »). Sur ce dernier point, le Tribunal fédéral précise qu'une omission étatique (« staatliches Unterlassen ») est illicite seulement s'il existe un devoir spécifique d'agir (« eine spezifische Handlungspflicht ») de l'autorité (ATF 140 II 315 consid. 2.1 = RDAF 2015 I p. 300, 302). Avec l'art. 25a PA, les actes éventuellement illicites, identifiables et attribuables à une autorité, doivent être soumis à un contrôle de leur légalité. Les actes sont des actes matériels, comme suggéré par le titre marginal. Les actes matériels se distinguent des actes juridiques. Le critère distinctif porte sur le résultat que l'autorité administrative recherche immédiatement par son action. Les actes tendant à un résultat juridique sont des actes juridiques ; ceux tendant à un simple résultat matériel sont des actes matériels. Ceux-ci ont pour but de modifier directement la situation de fait (ATF 144 II 233 consid. 4.1 = JdT 2019 I p. 58, 60).

c. À teneur de l'art. 25a al. 1 PA, l'acte matériel doit « [toucher] à des droits ou des obligations » (« Rechte oder Pflichten berühren ») ; cela suppose un rapport juridique de droit administratif au moins latent. Le requérant doit en outre établir un « intérêt digne de protection » à obtenir une décision sur un acte matériel. L'art. 25a PA subordonne ainsi la protection juridique, cumulativement, à un critère relatif à l'acte (« aktbezogenes [Kriterium] ») – c'est-à-dire que l'acte matériel doit toucher (« berühren ») à des droits ou obligations – et à un critère

- 16/21 - A/2477/2019 relatif au requérant (« subjektbezogenes Kriterium ») – c'est-à-dire que le requérant a un intérêt digne de protection à obtenir une décision sur un acte matériel. Bien que ces deux critères vont dans le même sens, l'art. 25a PA les distingue clairement, suivant la distinction traditionnelle entre l'acte attaqué (« Anfechtungsobjekt », art. 44 PA) et la qualité pour recourir (« Beschwerdebefugnis », art. 48 PA) pour les actes juridiques (ATF 144 II 233 consid. 7.1 = JdT 2019 I p. 58, 62 ; ATF 140 II 315 consid. 4.1).

d. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 25a PA soumet à contrôle juridique des situations où le comportement de l'autorité n'a certes pas pour but de régler des droits et obligations, mais influence néanmoins des droits et obligations. Selon la doctrine dominante, cela suppose une intervention dans la sphère juridique individuelle de la

personne concernée (ATF 140 II 315 consid. 4.3 et 4.5 et les références citées). Dans le contexte de l'art. 25a PA, les positions juridiques dignes de protection résultent principalement des droits fondamentaux mais elles peuvent aussi résulter d'autres titres juridiques (ATF 144 II 233 consid. 7.3.1 = JdT 2019 I p. 58, 62 ; ATF 140 II 315 consid. 4.3).

Au regard de l'art. 25a PA, il suffit que des droits et obligations soient touchés. Par exemple, une intervention (« Eingriff ») dans le champ de protection d'un droit fondamental n'est pas nécessaire ; il suffit que le requérant parvienne à démontrer qu'un effet de l'acte matériel mette un droit fondamental en cause au degré caractéristique d'une restriction (« dass ein vom Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte » ; cf. ATF 140 II 315 consid. 4.8). La voie de l'art. 25a PA n'est donc disponible qu'en présence d'un « certain degré de gravité » (« wenn eine gewisse Intensität der Betroffenheit des Privaten, "un certain degré de gravité", gegeben ist »). En cas de restriction latente – que le requérant doit démontrer – d'un droit fondamental, le champ d'application de ce droit détermine si l'effet de l'acte suffit à mettre ce même droit en cause. Il faut prendre ici en considération que l'acte matériel doit aussi être apte à toucher des droits et obligations. Cela nécessite en d'autres termes un rapport d'imputabilité (« Zurechnungszusammenhang »), un lien de causalité adéquate entre l'acte (« Handlung ») et l'incidence sur des droits et obligations (« Berührung in Rechte und Pflichten »). Le rapport d'imputabilité est interrompu, ou il est d'emblée exclu si des causes externes, indépendantes, s'interposent ou dominent même la chaîne des événements (ATF 144 II 233 consid. 7.3.2 = JdT 2019 I p. 58, 62 s et les références citées).

e. Avec le critère de l'intérêt digne de protection, l'art. 25a PA s'apparente aux art. 6, 25 al. 2 et 48 al. 1 let. c PA et à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Il suppose une proximité particulière entre le requérant et l'acte matériel. L'intérêt digne de protection peut être juridique ou matériel (c'est-à-dire « de droit ou de fait », RDAF 2015 I p. 300, 303), pour autant que la clarification de la situation juridique, par l'effet

- 17/21 - A/2477/2019 d'une décision, revête une utilité pratique pour le requérant (ATF 144 II 233 consid. 7.2 = JdT 2019 I p. 58, 62 et les références citées ; ATF 140 II 315 consid. 4.2 et les références citées). Il peut arriver que le requérant soit touché par l'acte matériel dans ses droits et obligations ; dans ce cas, l'intérêt digne de protection découle précisément de l'atteinte à sa situation juridique ; les deux critères (subjectif et objectif) concordent alors (ATF 140 II 315 consid. 4.3 = RDAF 2015 I p. 300, 303).

f. Dans l'ATF 144 II 233, le Tribunal fédéral a rappelé que l'art. 29a Cst. repose aussi sur cette conception extensive : l'accès à une autorité judiciaire est garanti dans toute contestation qui se rapporte à une situation juridique individuelle digne de protection (consid. 4.4 = JdT 2019 I p. 58, 61 et les références citées, notamment l'ATF 143 I 336 consid. 4.1 et 4.2 = JdT 2017 I p. 197). Dans ce dernier arrêt cité, les recourants ne se plaignaient pas d'une application éventuellement arbitraire du droit administratif cantonal ou du droit cantonal de procédure ; ils dénonçaient seulement une violation de la garantie de l'accès au juge conférée par l'art. 29a Cst. (ATF 143 I 336 consid. 4 = JdT 2017 I p. 197, 198).

L'application de l'art. 29a Cst. suppose une cause (« Rechtsstreitigkeit »), notion interprétée par le Tribunal fédéral en ce sens que la contestation doit se rapporter à une situation

juridique individuelle digne de protection (ATF 143 I 336 consid. 4.1 = JdT 2017 I p. 197, 198 et les arrêts cités). La contestation doit porter sur les droits et obligations de personnes physiques ou morales. Il y a « cause » lorsqu'un état de fait est appréhendé par les règles de la Constitution, de la loi ou d'une ordonnance, ou qu'un plaideur le prétend de manière plausible et compréhensible. L'acte concret doit être susceptible d'atteindre au moins indirectement le plaideur dans ses droits propres ; cela suppose une intensité minimum, quoique le seuil ne doive pas être excessivement élevé mais pas non plus si insuffisamment élevé qu'il en résulte un afflux de recours. Selon certains auteurs, la théorie des droits publics subjectifs n'est pas déterminante au regard de la garantie de l'accès au juge ; il suffit que l'affaire implique des droits ou obligations individuels du particulier. D'autres auteurs tiennent pour nécessaire un intérêt effectif présentant « une certaine proximité avec le droit », proximité dont le niveau exigible doit être évalué de cas en cas (ATF 143 I 336 consid. 4.1 = JdT 2017 I p. 197, 198 s avec les références citées). Des positions juridiques dignes de protection peuvent résulter de la Constitution, de la loi ou encore d'une ordonnance, ceci dans tous les domaines du droit. Une position juridique ainsi protégée existe en tous cas lorsqu'une personne allègue de manière plausible une obligation étatique de faire ou de s'abstenir, prétendument violée par l'acte matériel attaqué (comme par exemple dans l'affaire concernant la suppression de leçons de sport dans les classes d'apprentissage ou dans celle relative au droit à la protection étatique en cas d'incidents dans une centrale nucléaire). Une position juridique digne de protection peut cependant aussi résulter des modalités de

- 18/21 - A/2477/2019 l'application du droit (ATF 143 I 336 consid. 4.3, 4.3.1 et 4.3.2 = JdT 2017 I p. 197, 200 et les références citées).

Le Tribunal fédéral rappelle que l'art. 25a PA se rattache à la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a Cst. en tant qu'il doit en assurer la réalisation dans le domaine des actes matériels (ATF 143 I 336 consid. 4.2 = JdT 2017 I p. 197, 199). Dans leur domaine de compétence, il est loisible aux cantons d'adopter une conception de la protection juridique des individus contre des actes étatiques sans décision qui soit différente de celle consacrée par le législateur fédéral à l'art. 25a PA. Les cantons peuvent aller au-delà des exigences minimales de la garantie de l'accès au juge et, par exemple, retenir qu'un simple intérêt de fait sera suffisant. L'art. 29a Cst. exige toutefois que la protection juridique soit accessible au moins lorsqu'un acte matériel ou une mesure administrative interne touche des positions juridiques individuelles dignes de protection ; élucider si l'acte ou la mesure porte effectivement atteinte aux droits ou obligations de la personne concernée relève du jugement à porter sur le fond (ATF 143 I 336 consid. 4.2 = JdT 2017 I p. 197, 200). 4)

En l'espèce, il y a lieu, conformément à la jurisprudence susmentionnée, de distinguer, dans l'examen des conditions posées par l'art. 4A LPA, l'intérêt digne de protection au sens de cette disposition et la condition exigeant de « toucher à des droits ou obligations » de l'administrée.

Sur ce dernier point, la recourante semble considérer, contrairement à l'OCT, que l'art. 2 let. a LMD lui donne un droit à ce que les aménagements cyclables sollicités soient réalisés par l'État. Or, tel n'est pas le sens de cette disposition cantonale au regard tant de sa lettre que des travaux préparatoires y relatifs. En effet, l'art. 2 ab initio LMD dispose que « l'offre répondant au moins aux objectifs suivants est réalisée par étapes » et prévoit, à la let. a de cette disposition, parmi ces « objectifs », celui d'aménager « des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées (...) [voire dans certaines circonstances] une

bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce ».

Le fait que la réalisation de ces aménagements cyclables est un objectif fixé à l'État par ladite disposition, est confirmé par les travaux préparatoires y relatifs. Ceux-ci précisent que l'art. 2 LMD « fix[e] les objectifs » et que les « objectifs » de cette disposition – découlant de l'initiative n° 144 susmentionnée – sont « multiples » (Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 144 « Pour la mobilité douce [initiative des villes] » du 1er décembre 2009, in MGC 2009-2010 III A 1730 s). Ils soulignent également que le texte de ladite initiative « est clair : il s'agit de développer des pistes cyclables continues [entre autres] » (MGC 2009-2010 III A 1733). Le fait qu'un délai de huit ans – ayant été critiqué lors de l'examen et du débat parlementaires (MGC 2010-2011 IV A 2497 et 2511 ; MGC 2010-2011 IV

- 19/21 - A/2477/2019 D/20 1577 ss) – soit prévu dans ladite disposition, ne change pas la nature de celle-ci en ce sens que l'objectif fixé à l'État ne se transforme pas, par l'écoulement du temps, en un droit individuel justiciable devant les tribunaux. Ce délai a soulevé la question de l'exécutabilité de l'initiative n° 144 précitée, qui a cependant été admise malgré le caractère considéré « ambitieux » dudit délai, ce qui ne constituait pas un obstacle juridique à l'exécutabilité de ladite initiative (MGC 2009-2010 III A 1747). De plus, lors de l'examen de la conformité de l'initiative n° 144 précitée au droit constitutionnel cantonal, les travaux préparatoires ont relevé que cette initiative ne remettait pas en cause les dispositions constitutionnelles cantonales en matière de transports mais qu'il fallait, lors de la mise en œuvre de cette initiative, « veiller à une interprétation conforme à la Constitution » (MGC 2009-2010 III A 1746). Lesdits travaux ont mis en évidence que ladite initiative n° 144 « – de rang législatif – ne saurait faire primer la mobilité douce sur les autres modes de déplacement. La mobilité douce [pouvait] en revanche se développer en coordination avec les autres modes de transports » (MGC 2009-2010 III A 1746). L'avantage présenté par ladite initiative était de « préciser les modalités selon lesquelles doit être menée une action d'ores et déjà engagée au sein de l'administration et conforme en tout point à la politique menée par l'État de Genève, dans le domaine des transports et plus particulièrement de la mobilité douce » (MGC 2009-2010 III A 1753).

Par conséquent, la recourante ne peut tirer aucun droit individuel de l'art. 2 let. a LMD. Dans la mesure où elle n'invoque aucun autre droit – notamment un droit fondamental – qui serait touché par l'absence d'aménagements cyclables qu'elle reproche à l'autorité intimée, la recourante ne démontre pas en quoi cet acte matériel de l'État affecte sa situation juridique. Conformément à la jurisprudence fédérale susmentionnée et à l'art. 65 al. 2 LPA selon lequel les motifs de recours doivent figurer dans l'acte de recours, il revient à la recourante d'alléguer et de démontrer les atteintes que l'acte matériel étatique invoqué est susceptible de porter à ses droits ou obligations. Dès lors, la condition exigée par l'art. 4A al. 1 LPA de « touch[er] à des droits ou des obligations » n'est en l'espèce pas remplie. La recourante ne peut donc pas obtenir une décision fondée sur cette disposition visant à constater le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables qu'elle invoque dans sa demande auprès de l'OCT. Sur ce point, le recours ne peut qu'être rejeté.

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté en tant qu'il porte sur le refus de l'OCT de constater, par décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite – au regard de l'art. 2 let. a LMD – de l'absence d'aménagements cyclables sur le tronçon emprunté par la recourante. Il sera déclaré irrecevable pour le surplus. 5)

Dès lors que l'issue du litige n'est pas susceptible d'affecter la position juridique de la Ville de Genève, la chambre de céans renonce en l'espèce à l'appeler en cause (art. 71 al. 1 LPA).

- 20/21 - A/2477/2019 6)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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