

GE_GERICHTE ATA/792/2020 vom 25. August 2020

GE Cour de justice, 2020-08-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_792_2020

FR: GE_GERICHTE ATA/792/2020 du 25 août 2020

IT: GE_GERICHTE ATA/792/2020 del 25 agosto 2020

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ - E 2 05). 2)

Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des articles 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA- E 5 10). Font notamment partie des autorités administratives, les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent (art. 5 let. f LPA) et les personnes, institutions et organismes investis du pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal (art. 5 let. g LPA).

- 7/12 - A/1891/2020

Un recours n'est toutefois pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 7 LOJ). À l'inverse, il peut être ouvert dans d'autres cas que contre des décisions lorsque la LOJ ou une autre loi le prévoit expressément (art. 132 al. 3 à 6 LOJ). 3)

En l'espèce, il s'agit de déterminer si la décision du 2 juin 2020 portant sur la composition des commissions permanentes et des commissions ad hoc adoptée par le CM de la Ville de Genève peut être qualifiée de décision sujette à recours.

Il apparaît que cette question a déjà été tranchée par la chambre de céans dans son arrêt du 15 décembre 2015 (ATA/1339/15) sur la base des considérants suivants, lesquels peuvent être appliqués au cas d'espèce en les adaptant aux particularités du système de la Ville de Genève. 4)

Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité, dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et 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 des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 8C_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010

consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/238/2013 du 16 avril 2013 consid. 3a ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 269 ss n. 783 ss). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 180, n.2.1.2.1 ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., 2013, p. 310 ; ATA/715/2014 du 9 septembre 2014 consid. 3 ; ATA/537/2014 du 17 juillet 2014 consid. 2 ; ATA/104/2013 du 19 février 2013 consid. 2).

- 8/12 - A/1891/2020

De même, ne sont pas des décisions les actes internes ou d'organisation, qui visent les situations à l'intérieur de l'administration ; il peut y avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet. C'est pourquoi ils ne sont en règle générale pas susceptibles de recours (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., no 2.1.2.3 p. 164).

Les mesures d'organisation administrative, aussi qualifiées d'actes internes ou d'organisation de l'administration, s'adressent à leur destinataire en qualité d'organe, d'agent, d'auxiliaire ou de service chargé de gérer une tâche publique sans autonomie. Le destinataire n'est pas l'administré mais l'administration. Deux critères permettent ainsi de distinguer une décision d'un acte interne: celui-ci n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et le destinataire en est l'administration elle-même dans l'exercice de ses tâches (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; ATA/846/2014 du 28 octobre 2014 consid. 3 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p.343).

En particulier, la clé de répartition des sièges au sein d'une commission déterminée par l'autorité de nomination a ainsi été considérée soit comme une décision générale et abstraite si elle se rapporte à toutes les nominations futures, soit comme une pure mesure organisationnelle s'il s'agit d'une nomination ou d'une série de nominations. Dans ce deuxième cas de figure, il s'agit d'une mesure d'organisation qui n'est pas attaquable par la voie du recours (Benoît BOVAY, op. cit. p.344 ; JAAC 1999 n° 56 consid 3.2.4 et 3.2.5). Dans le cas cité par cet auteur, qui concernait la désignation des membres de la commission fédérale instituée par l'ancienne ordonnance du 12 mai 1959 sur le commerce des vins (aOCCV – RS 817.421), les dispositions applicables prévoyaient que cette dernière se composait au plus de neuf membres et huit suppléants, désignés pour quatre ans par l'ancien département fédéral de l'économie, qui devait tenir compte des groupements intéressés, de la région, du sexe, de l'âge et de la langue (art. 7 al. 1 et 9 aOCCV). Elles ne conféraient ainsi aucun droit à qui ce que soit (ATA/715/2011 du 22 novembre 2011 consid.9).

Les décisions au sens juridique du terme prises par les conseillers municipaux sont d'ailleurs relativement peu nombreuses. Cette situation s'explique par le fait que le Conseil municipal adopte peu de décisions au sens de l'art. 4 LPA ayant pour destinataire des sujets de droit (François BELLANGER, Le contentieux communal genevois, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, p.

125-157, 140). 5)

Le CM constitue l'un des deux organes de la commune, l'autre étant le conseil administratif (art. 3 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05).

- 9/12 - A/1891/2020 a. Selon l'art. 29 al. 1 LAC, un conseil municipal a des fonctions délibératives et des fonctions consultatives. Les fonctions délibératives sont énumérées à l'art. 30 al. 1 et 2 LAC. Elles s'exercent par l'adoption de délibérations soumises à référendum conformément aux art. 77 à 79 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), à l'exception des délibérations sur les naturalisations, sur la validité des initiatives municipales et sur les demandes de levée du secret dans les cas où la loi impose une obligation de secret aux conseillers municipaux (art. 29 al. 2 LAC). Elles sont transmises au Conseil d'État en sa qualité d'autorité de surveillance (art. 61 et 66 al. 1 LAC), qui a la compétence de les annuler lorsqu'elles sont adoptées en violation du droit et doit, par ailleurs, approuver - directement ou par délégation au département du territoire - certaines d'entre elles pour qu'elles soient exécutoires (art. 68 à 70 LAC). Si de telles délibérations revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, elles peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative. Deux modes de surveillance de l'activité des communes existent donc en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 86 LAC.

Les fonctions consultatives revêtent la forme de résolutions, d'avis ou de propositions non soumis à référendum (art. 29 al. 3 LAC). Ces actes ne font pas l'objet d'une transmission au Conseil d'État. Ils ne déploient pas d'effets juridiques obligatoires et ne peuvent constituer une décision au sens de l'article 4 LPA (François BELLANGER, *Le contentieux communal genevois*, in *L'avenir juridique des communes*, p. 128).

b. Le Conseil municipal peut désigner dans son sein des commissions nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commissions ad hoc ; art. 10 al. 1 LAC).

c. Il doit par ailleurs édicter un règlement, soumis à l'approbation du Conseil d'État, fixant la procédure des délibérations (art. 17 LAC). 6)

S'agissant de la Ville de Genève, le 16 avril 2011 est entré en vigueur le RCM.

Selon son art. 6, la date de la séance d'installation est arrêtée par le Conseil d'État (al. 1). La séance est convoquée par le ou la maire (al. 2). L'art. 7 prévoit l'ordre du jour de cette séance à savoir notamment la désignation des commissions et de leurs membres (let. h). 7)

En l'espèce, la nomination des diverses commissions permanentes et ad hoc, le choix du nombre de commissaires et la désignation des commissaires figuraient aux points 10 et 14 à 23 de l'ordre du jour du 25 mai 2020 de la séance d'installation du CM. Le point 10 précisait spécifiquement la suspension de la séance pour une réunion du bureau relative à la répartition des sièges en

- 10/12 - A/1891/2020 commissions. Les recourants ne peuvent dès lors valablement prétendre qu'ils ne pouvaient s'attendre à un vote sur ce point.

Lors de la séance d'installation du CM du 2 juin 2020, cette question a effectivement été débattue devant le plenum. Préalablement, la séance a été suspendue le temps que le bureau se réunisse pour discuter de la répartition des sièges en commissions. À son retour devant le plenum, après une prestation de serment, le bureau a proposé un premier vote (intervenu

deux fois suite à un apparent problème technique) sur le principe de l'ouverture d'une discussion relative à l'art. 117 al. 3 RCM. Les membres du CM ont refusé à une forte majorité une telle discussion (50 voix contre 22). Ils ont dans un second temps voté sur l'approbation de l'application de l'al. 3 de l'art. 117 RCM. Au vu de ce double processus et quand bien même le bureau a maladroitement qualifié de décision ce qui était une proposition soumise au vote, ce qui ne constitue pas encore une irrégularité qui devrait entraîner l'annulation de ce double vote, les recourants ne peuvent valablement soutenir ne pas en avoir compris les enjeux.

Pour le reste, comme déjà jugé par la chambre de céans, cette « décision » de répartition des sièges au sein des commissions consiste en réalité en une modalité d'organisation du CM. Or, comme déjà mentionné, ne constituent pas des décisions sujettes à recours les mesures d'organisation administrative qui sont aussi qualifiées d'actes internes ou d'organisation de l'administration et qui s'adressent à leurs destinataires en qualité d'organe, d'agent, d'auxiliaire ou de service chargé de gérer une tâche publique sans autonomie.

La répartition des sièges en commission adoptée pour la législature 2020- 2025 lors de la séance d'installation du conseil municipal le 2 juin 2020 est ainsi une pure mesure organisationnelle et non une décision sujette à recours au sens de l'art. 4 LPA.

Cette décision de répartition ne porte pas non plus sur un objet devant revêtir la forme d'une délibération au sens de l'art. 30 LAC. Elle n'est ainsi pas soumise au contrôle du Conseil d'État en application des art. 66 ss LAC.

Au surplus, il sera relevé que cette décision de répartition est une mesure organisationnelle et n'est donc pas soumise à la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05).

Au vu de ce qui précède, le recours sera déclaré irrecevable, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner la qualité pour recourir de MM. C_____ et D_____, la capacité d'ester en justice de «A_____ » et de B_____, ni de statuer sur la demande d'effet suspensif. 8)

Un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge des recourants qui succombent, pris solidairement (art. 87 al. 1 LPA). La commune de Genève

- 11/12 - A/1891/2020 compte plus de 10'000 habitants et dispose d'un service juridique ; il ne lui sera dès lors pas alloué d'indemnité de procédure (ATA/528/2020 du 26 mai 2020 consid. 6 ; ATA/113/2013 du 26 février 2013 consid. 15 et les références citées). Une indemnité de CHF 1'000.- sera en revanche allouée au PDC, comparant par avocat, à charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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