

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3410/2023-DOMPU

ATA/1386/2023

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 novembre 2024

1^{ère} section

dans la cause

A _____ SA,

B _____ SA,

C _____ SA,

D _____ SA,

représentées par Me Fanny ROULET-TRIBOLET, avocate

recourantes

contre

VILLE DE GENÈVE - SERVICE DE L'ESPACE PUBLIC

intimée

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
22 août 2024 (JTAPI/810/2024)**

EN FAIT

A. a. Les sociétés A_____ SA, B_____ SA, C_____ SA et D_____ SA (ci-après: les sociétés) ont pour but l'exploitation d'une entreprise de vidanges et travaux annexes.

b. Par courriel du 3 mars 2023, intitulé « nouvelle procédure pour l'occupation du domaine public - occupations ponctuelles. Déménagement - livraison spéciale », le chef de section du service de l'espace public de la Ville de Genève (ci-après : SEP), a informé certaines catégories d'entreprises de la marche à suivre en lien avec une mise à disposition d'une plate-forme informatique permettant de réserver l'espace public dans le cadre d'occupations ponctuelles. En cas de déménagement, livraison spéciale ou dans le cadre d'un évènement à caractère sportif ou culturel nécessitant une emprise sur le domaine public, une demande d'autorisation devait être faite pour obtenir la permission d'occuper le domaine public.

c. Par courrier du 11 août 2023, les sociétés ont demandé au conseil administratif de la ville (ci-après : CA) de « bien vouloir renoncer à ce changement de pratique, consistant à requérir qu'elles déposent une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public pour chaque intervention ou, à défaut, de bien vouloir leur notifier un acte administratif formel sujet à recours ».

d. Par pli du 11 septembre 2023, la cheffe de service du SEP a répondu au conseil des sociétés qu'elles n'étaient pas concernées par la plate-forme. Les activités de vidange et d'assainissement n'étaient 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, auprès du SEP au moyen du formulaire idoine ».

La teneur des art. 56 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) et 57 ss du règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) était rappelée. Ces dispositions mentionnaient expressément les opérations de vidange et définissaient les modalités spécifiques à ce type de travaux.

« La mise en conformité administrative des activités de vos mandants répond non seulement à une obligation légale, mais s'avère également nécessaire pour des prérogatives d'ordre sécuritaires et la coordination des différents usages du domaine public. Renseignements pris auprès de mon service, une séance a déjà eu lieu entre le chef de la section chantiers du SEP, Monsieur E_____, et certains de vos mandants pour leur rappeler le cadre légal et leur expliquer que la plate-forme relative aux occupations ponctuelles n'est pas destinée aux activités de vidange et d'assainissement. Cela étant, consciente des enjeux pratiques et économiques de cette mise en conformité pour vos mandants, je peux vous assurer que nous continuons à travailler, en collaboration avec les services municipaux et cantonaux compétentes, sur des pistes d'amélioration et de simplification. » Les sociétés

étaient invitées à contacter le chef de la section chantiers du SEP afin d'échanger sur la situation et sur d'éventuelles pistes d'amélioration.

- B. a.** Par acte du 18 octobre 2023, les sociétés ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI). Elles ont conclu au constat de la nullité de la décision du 11 septembre 2023 du SEP, subsidiairement à son annulation ; il devait être dit et constaté qu'aucune autorisation ne pouvait être requise de la part des sociétés exerçant des activités liées à la vidange.

Elles ont notamment produit plusieurs « amendes » prononcées à la suite du « changement de pratique » de la ville.

- b.** Le SEP a conclu à l'irrecevabilité du recours.

L'acte querellé ne constituait pas une décision administrative. Elle contenait seulement une information ou une prise de position d'ordre général adressée au conseil des intéressées, se bornant à préciser le contexte juridique dans lequel s'inscrivaient leurs activités, sans viser d'effets juridiques.

- c.** Dans leur réplique, les sociétés ont conclu à la recevabilité de leur recours et maintenu l'intégralité de leurs conclusions. Il s'agissait d'un changement de pratique qui « vise en effet tantôt à mieux se conformer à la loi, tantôt à continuer à se conformer à la loi ». Il s'agissait manifestement d'un acte de l'État leur imposant de nouvelles obligations. Du simple fait de cette « information », elles étaient désormais contraintes de mettre en place une procédure extrêmement lourde.

À supposer que ledit courrier ne constitue pas une décision au sens strict du terme, il s'agirait en tout état d'un acte matériel positif, portant gravement atteinte à leurs droits fondamentaux, notamment à celui de la liberté économique qui pouvait faire l'objet d'un recours.

- d.** Par jugement du 22 août 2024, le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

Le courrier du 11 septembre 2023 ne remplissait pas tous les critères prévus par l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) et par la jurisprudence, mais constituait une simple communication de l'administration. Le contenu ne tendait pas à modifier la situation juridique ou factuelle des sociétés, mais à leur rappeler la procédure à suivre dans le cadre des activités de vidange et d'assainissement. Aucune mesure concrète n'était prise à l'encontre des intéressées. Il ne constituait pas une décision administrative, sujette à recours. Il s'agissait au mieux d'un énoncé abstrait de certains de leurs droits et obligations, au même titre que n'importe quelle norme légale ou réglementaire, ou directive, contre laquelle les sociétés ne pourraient pas non plus agir devant le TAPI.

Le simple fait que les intéressées aient exigé de l'autorité, par courrier du 11 août 2023, que celle-ci rende un acte administratif formel, sujet à recours, conformément à l'art. 4A LPA ne permettait en aucune mesure de retenir que la correspondance qu'elles avaient reçue en retour constituerait une décision administrative. De plus,

l'art. 4A LPA visant à garantir l'accès au juge, il fallait que le caractère subsidiaire de la démarche soit démontré. Dans le cas d'espèce, la pratique contestée par les sociétés avait donné lieu à des taxes (qualifiées à tort d'amendes par les sociétés) que leurs destinataires auraient pu contester devant le TAPI. Il n'y avait dès lors aucune raison d'exiger une décision constatatoire dans le cas d'espèce. La légalité de la nouvelle pratique mise en place par l'autorité intimée pourrait être contestée à l'occasion de recours dirigés contre des décisions individuelles et concrètes prises en application de cette pratique.

C. a. Par acte du 25 septembre 2024, les sociétés ont interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

Elles ont conclu à l'annulation du jugement, cela fait au constat de la nullité de la décision du 11 septembre 2023 et à ce qu'il soit dit qu'aucune autorisation ne pouvait être requise de la part des sociétés exerçant des activités liées à la vidange. Préalablement, leur audition devait être ordonnée.

Les faits avaient été établis de façon lacunaire par le TAPI : 1) elles exerçaient leurs activités depuis « des dizaines d'années ». Jusqu'en 2023, elles n'avaient jamais été contraintes de procéder à une demande d'usage accru de l'espace public pour exercer leurs activités ; 2) le courriel du 3 mars 2023 ne leur avait pas été adressé ; 3) le courriel du 11 septembre 2023 de la ville précisait qu'il s'agissait d'une « mise en conformité administrative » des activités des sociétés.

Il s'agissait d'un changement de pratique lequel ne remplissait pas les conditions pour être autorisé.

b. La ville a conclu au rejet du recours, se référant au jugement querellé et à ses précédentes écritures.

c. Sur ce, la cause a été gardée à juger le 21 octobre 2024.

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 LPA).

2. Les recourantes sollicitent leur audition.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas la juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation

anticipée de ces dernières, en particulier si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, les recourantes ont pu exposer leurs arguments et produire toute pièce qu'elles estimaient utile tant devant le TAPI que la chambre administrative. Devant celle-ci, le litige ne porte que sur le bien-fondé du jugement du TAPI déclarant le recours irrecevable en l'absence d'acte attaquant. Dès lors, une audition des recourantes, qui n'y ont par ailleurs pas droit, n'apparaît pas utile, étant relevé que la chambre administrative dispose d'un dossier complet lui permettant de trancher le litige.

- 3.** Le litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que le TAPI a déclaré le recours des sociétés irrecevable.
- 4.** Dans un premier grief, les recourantes se plaignent d'une constatation incomplète des faits.

4.1 La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA).

Selon la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Cela ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits ; il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître.

4.2 En l'espèce, le litige se limitant à la question de la recevabilité du recours, singulièrement sur l'existence d'un acte attaquant, les trois complexes de faits que les recourantes reprochent au TAPI d'avoir omis ne sont pas pertinents conformément au considérant qui suit.

- 5.** Les recourantes invoquent uniquement un grief de fond relatif au changement de pratique de l'administration lequel violerait les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et constituerait du formalisme excessif. Elles ne formulent aucun grief à l'encontre des considérants du jugement du TAPI.

L'argumentation des sociétés quant à l'existence d'une pratique et de l'illégalité de son changement porte sur le fond du litige et non sur l'objet, limité, du présent recours tel que précédemment défini. Infondé, le recours doit, pour ce seul motif, être rejeté.

6. À considérer que les recourantes contestent implicitement l'irrecevabilité de leur recours devant le TAPI, l'issue de la présente procédure ne serait pas différente.

6.1 En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA 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).

6.2 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. (ATF 135 II 30 consid. 4.3). En d'autres termes, 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 (ATF 135 II 22 consid. 1.2).

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 consid. 4.1.2 in SJ 2013 I 18). En d'autres termes, 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'État (ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24).

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 (arrêts 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2 ; 1C_361/2019 précité consid. 3.1.2; 2C_282/2017 précité consid. 2.1 et les arrêts cités).

6.3 Dans une affaire où la partie recourante avait demandé confirmation qu'elle avait le droit de distribuer des tracts sur le domaine public sans avoir à demander d'autorisation, 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. Le contenu du courrier indiquait « la distribution de tracts publicitaires en ville de Vevey était soumise à autorisation et a confirmé que "les membres de l'association "Pour l'Egalité animale" ainsi que [la prénommée] [devaient] obtenir une autorisation de distribution de flyers sur le domaine public, moyennant une demande préalable" » (arrêt 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.3 et 3).

6.4 En l'espèce, le courrier du 11 septembre 2023 rappelle la teneur des art. 56 al. 1 et 2 de la Lroutes et les dispositions pertinentes du RUDP. Il évoque la mise en conformité administrative des activités des sociétés et l'existence de discussions pour rappeler le cadre légal aux recourantes et évoquer des pistes d'amélioration et de simplification de leur mise en conformité.

Ce courrier n'est pas énoncé comme étant une décision et ne comporte pas d'indication des voies de recours.

Ce document n'est pas individuel, puisqu'il évoque la situation des entreprises de vidange dans le canton, les quatre sociétés concernées n'étant pas seules à exercer cette activité. Il n'a pas de portée sur les droits et obligations des recourantes. Il n'emporte donc aucun effet formateur de droit ou d'obligation à l'égard des recourantes, ni aucun effet constatatoire par rapport à l'existence ou l'inexistence d'un tel droit ou d'une telle obligation. Il n'a aucun caractère obligatoire ne réglant pas la situation de façon contraignante et impérative. Il ne comporte aucune injonction, mais a pour vocation de confirmer aux sociétés que le courriel du 3 mars 2023 sur la nouvelle procédure pour les occupations ponctuelles du domaine public en cas de déménagements ou de livraisons spéciales, qui ne leur avait pas été adressé, ne leur était pas destiné. Il rappelle le cadre juridique et l'existence de discussions en cours. Une éventuelle future sanction ne découlerait pas de ce document mais des dispositions légales qui y sont mentionnées. Le courrier consiste ainsi en une simple communication qui ne déploie aucun effet juridique. En cela, la correspondance ne revêt pas les caractéristiques matérielles d'une décision et ne pouvait donc faire l'objet d'un recours devant le TAPI.

Pour le surplus, il peut être renvoyé à l'argumentation du TAPI, soit principalement au fait que la pratique contestée par les sociétés a donné lieu à des taxes que leurs destinataires auraient pu contester. Il n'y a dès lors aucune raison d'exiger une décision constatatoire. À considérer qu'il s'agisse d'une nouvelle pratique, sa légalité pourrait être contestée à l'occasion de recours dirigés contre des décisions individuelles et concrètes prises en application de celle-ci.

Le jugement attaqué est ainsi conforme au droit.

7. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des recourantes (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 septembre 2024 par A_____ SA, B_____ SA, C_____ SA et D_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 22 août 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 500.- à la charge solidaire de A_____ SA, B_____ SA, C_____ SA et D_____ SA ;

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 30 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, 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 Me Fanny ROULET-TRIBOLET, avocate des recourantes, à la Ville de Genève, service de l'espace public ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Eleanor McGREGOR juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :