

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2894/2017-AMENAG

ATA/796/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 août 2018

dans la cause

Monsieur Jean-François MARTI

contre

**DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES - DIRECTION GÉNÉRALE DES
TRANSPORTS**

EN FAIT

- 1) Monsieur Jean-François MARTI est propriétaire de la parcelle n° 1'287, feuillet 23, de la commune de Genthod, sur laquelle est érigée une habitation à l'adresse chemin du Pré-Félix 5.
- 2) Perpendiculaire au chemin de Pougny qui le relie à la route de Collex, le chemin du Pré-Félix, appartenant au domaine public communal, dessert une zone résidentielle composée de villas. Il est ouvert à la circulation sans limitation ni restriction, à l'exception de sa portion nord, en sens unique depuis la route de Valavran jusqu'à l'intersection avec le chemin de Pougny.

Les chemins voisins, soit les chemins des Dézalley et de la Cressonnière, de même que celui de la Dîme, font l'objet d'une interdiction de circuler avec une exception pour les riverains.

- 3) Au début des années 2000, l'entreprise Richemont International SA (ci-après : Richemont) a installé une succursale sur la commune voisine de Bellevue, au chemin de la Chênaie 50, également interdit à la circulation, à l'exception des riverains.
- 4) a. À une date indéterminée, des habitants du chemin du Pré-Félix ont adressé une pétition à la commune de Genthod « afin que [celui-ci] ne soit plus utilisé, ce qui est le cas aujourd'hui et depuis trop longtemps, telle une aire de parking par des tiers qui ne sont ni habitants, ni visiteurs ». La solution proposée était de « réserver la circulation du chemin du Pré-Félix aux seuls bordiers, ce chemin n'ayant manifestement aucune vocation de transit, pas davantage que d'aire de parking ».
- b. Le 8 juin 2012, la commune de Genthod en a accusé réception.
- 5) Par courrier du 24 mai 2016, la commune de Genthod a demandé à la direction générale des transports (ci-après : DGT) du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA), devenu depuis lors le département des infrastructures (ci-après : DI), le « passage du chemin du Pré-Félix et du chemin de Pougny au régime de la circulation interdite dans les deux sens (2.01 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 - OSR - RS 741.21), riverains exceptés ».

Cette requête se fondait sur un avis de droit d'un avocat, rédigé à la demande d'un riverain du chemin du Pré-Félix. Après étude de la situation, il était apparu que le stationnement quotidien de nombreux véhicules d'employés de Richemont péjorait la qualité de vie des riverains, dont la commune de Genthod soutenait la démarche.

- 6) Le 11 octobre 2016, la DGT lui a répondu qu'elle ne pouvait pas entrer en matière sur cette demande, celle-ci n'étant justifiée par aucun trafic de transit, mais uniquement par le but de préserver des places de stationnement du secteur aux riverains. Cet objectif ne poursuivait pas un intérêt public au sens de l'art. 3 al. 4 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01). Par ailleurs, la création d'une zone macarons, système empêchant le stationnement de véhicules pendulaires – sous conditions de contrôle –, tout en laissant à tout détenteur du macaron en question, et non seulement aux riverains, la possibilité de stationner sur les places bleues des chemins concernés, devait se faire sur la base d'une étude de stationnement à l'échelle communale.
- 7) Le 12 janvier 2017 a eu lieu une séance entre les représentantes de la DGT et celui de la commune de Genthod.
- 8) À l'issue de celle-ci, la première a écrit à la seconde le 2 février 2017, lui confirmant qu'une interdiction de circuler avait une portée importante, dès lors qu'elle réservait l'usage public à un nombre limité d'usagers. Or, une telle restriction ne devait être appliquée qu'exceptionnellement.
- 9) Par courrier du 27 février 2017 concernant le chemin du Pré-Félix, M. MARTI a sollicité de la DGT la délivrance d'une décision lui permettant de faire valoir ses droits au sens de l'art. 60 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) en sa qualité d'habitant et de propriétaire à cette adresse.
- 10) Par décision du 29 mai 2017, la DGT a informé M. MARTI de son refus d'entrer en matière sur une interdiction générale de circuler dans les deux sens, riverains exceptés, au chemin du Pré-Félix.

Le chemin en question appartenait au domaine public de la commune de Genthod, et non au domaine privé. La mise en place d'une telle restriction ne pourrait se justifier que pour un des motifs mentionnés à l'art. 3 al. 4 LCR. Tel n'était pas le cas en l'occurrence, l'objectif étant ici de réserver aux riverains des places de stationnement se trouvant sur le chemin. Une limitation d'horaire du stationnement pouvait constituer une mesure moins restrictive, conforme au principe de la proportionnalité. Le respect de la hiérarchie du réseau routier ne serait pas non plus respecté. Le chemin du Pré-Félix, n'étant pas sujet au trafic de transit, la fermeture de celui-ci engendrerait un report de trafic quasi nul sur la route de Collex, classée réseau secondaire. La création d'une zone macarons n'avait pas été sollicitée par la commune de Genthod, seule compétente pour formuler une telle demande, nécessitant l'établissement d'une étude de stationnement. La notion de riverains ne coïncidait pas avec celle de résidents dans un secteur au sens de l'art. 7B du règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier

1989 (RaLCR - H 1 05.01), de sorte que la mise en place d'une zone macarons n'empêcherait pas les employés de Richemont de venir stationner au chemin du Pré-Félix, si celui-ci était intégré dans la zone en question.

- 11) Par acte du 3 juillet 2017, M. MARTI a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, en concluant à son annulation et à ce qu'il soit ordonné à la DGT de déclarer le chemin du Pré-Félix et le chemin de Pougny réservés dans les deux sens à la seule circulation des riverains. Subsidiairement, il demandait le renvoi de la cause à la DGT pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le fait de limiter la circulation automobile aux seuls riverains des chemins du Pré-Félix et de Pougny n'aurait aucun effet restrictif quelconque puisque personne, hormis les habitants et leurs visiteurs, ne les utilisait. La seule restriction toucherait les employés de Richemont, qui faisaient un usage manifestement abusif et quasi-privatif du chemin du Pré-Félix, transformant les places existantes en places de parking à leur seule et exclusive disposition. Vu l'art. 3 al. 4 LCR, les habitants du chemin du Pré-Félix étaient touchés de manière excessive par le flux de circulation de transit, généré tous les matins et soirs de tous les jours de la semaine, créant des nuisances de bruit et pollution. La limitation sollicitée constituait une mesure nécessaire et proportionnée pour protéger les habitants. Des restrictions de durée de la circulation produiraient une augmentation du trafic puisqu'elles auraient mécaniquement pour effet de voir les employés de Richemont venir déplacer leurs véhicules pour les stationner ensuite à un autre endroit du chemin. Toute autre mesure reviendrait à pénaliser les habitants, leurs familles et leurs visites dans leur liberté de stationner, puisqu'à l'instar du système du macaron, seul un nombre limité d'habitants par habitation pourrait disposer d'un macaron, empêchant leur entourage de stationner.

- 12) Dans ses écritures responsives du 25 août 2017, la DGT a conclu au rejet du recours.

Le recours portant sur une décision de la DGT de ne pas adopter une mesure fondée sur son pouvoir discrétionnaire et sur l'art. 3 al. 4 LCR, le contrôle judiciaire de celle-ci échappait à la compétence de la chambre administrative.

Il n'était fait état d'aucune nuisance particulière, les plaintes se fondant davantage sur l'identité des utilisateurs des places de parc que sur l'usage qui en était fait. Les places de stationnement étaient bel et bien utilisées en conformité avec leur destination, M. MARTI souhaitant toutefois que les habitants du chemin en soient les seuls bénéficiaires. Les nuisances générées n'étaient en aucun cas d'une ampleur telle qu'elles justifieraient une fermeture du secteur à la circulation. Les chemins du Pré-Félix et de Pougny totalisant à eux deux environ 650 m de long et desservant plusieurs dizaines d'habitations, interdire un tel secteur à tout trafic, riverains exceptés, n'avait rien d'anodin. Vu l'art. 48 al. 8 OSR, l'argument

de M. MARTI selon lequel une restriction de la durée de stationnement produirait une augmentation du trafic, puisque les pendulaires viendraient déplacer leur véhicule dans un autre endroit du chemin, était erroné. La dépense que représentait un macaron (soit CHF 200.-/ an) était somme toute modeste et le nombre de macaron n'était pas limité par habitant, le critère posé par l'art. 7B RaLCR étant celui du nombre de véhicules automobiles immatriculés dans le canton et dont le titulaire du permis de circulation était domicilié dans le secteur visé.

L'avis de droit d'un avocat du 26 avril 2016 était joint.

- 13) Le 5 octobre 2017, M. MARTI a répliqué, en persistant dans ses conclusions et ses précédents développements.

En plus des nuisances évoquées, les places de stationnement de ce chemin, dont la vocation première était évidemment de permettre aux habitants et à leurs visiteurs de stationner, n'étaient plus disponibles. Depuis qu'il habitait à cet endroit, soit 1989, il n'avait jamais revendiqué une telle exclusivité avant que n'arrivent Richemont et les employés de celle-ci qui, faute de disposer de places de parking, s'attribuaient la totalité des places, générant ainsi le trafic quotidien dans ce chemin qui, comme l'admettait la DGT, n'était nullement une zone de transit.

- 14) Sur quoi, les parties ont été informées le 16 octobre 2017 que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), elle statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

b. Saisie d'un recours, la chambre administrative applique le droit d'office. Elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs que les parties invoquent (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/583/2016 du 8 juillet 2016 consid. 1b ; ATA/909/2015 du 8 septembre 2015 consid. 2).

- 2) a. À teneur de l'art. 60 al. 1 LPA, ont qualité pour recourir les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a) et toute personne qui est

touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).

Les let. a et b de cette disposition doivent se lire en parallèle. Ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/251/2018 du 20 mars 2018 consid. 2a, et les arrêts cités).

b. Cette notion de l'intérêt digne de protection correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c LTF, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007 (LTF - RS 173.110) que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle d'unité de la procédure qui figure à l'art. 111 al. 1 LTF (arrêt du Tribunal fédéral 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; ATA/170/2018 du 20 février 2018 consid. 3a, et les références citées).

À teneur de la jurisprudence, cet intérêt doit être direct et concret ; en particulier, la partie recourante doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Elle doit être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. En d'autres termes, l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506 consid. 5.1, et les arrêts cités). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; 133 V 239 consid. 6.3 ; ATA/57/2018 du 23 janvier 2018 consid. 3b ; ATA/211/2017 du 21 février 2017 consid. 3b). Un intérêt purement théorique à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATA/57/2018 précité consid. 3b ; ATA/805/2013 du 10 décembre 2013 consid. 1c).

3) a. 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).

b. 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, 6^{ème} éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., 2011, p. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 269 ss n. 783 ss).

c. Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'un acte de l'administration visant à régler des situations déterminées, mais qui s'adresse à un nombre indéterminé de personnes (ATF 134 II 272 ; ATA/910/2015 du 8 septembre 2015 consid. 3d ; ATA/922/2014 du 25 novembre 2014 consid. 4c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809). A ainsi été considéré comme tel un arrêté suspendant l'augmentation du traitement du personnel d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313 consid. 2a).

d. Le régime des décisions générales est hybride. Il emprunte à la fois à celui de la décision et à celui de la norme (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809). Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272, consid. 3.2 ; 2C_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5 ; 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est susceptible de faire l'objet d'un recours direct (ATF 126 II 300 consid. 1 ; 125 I 313 consid. 2b ; 112 Ib 249 consid. 2b) mais elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 n. 810).

En particulier, les mesures de gestion du trafic routier et de signalisation (art. 3 al. 3 et 4 LCR) constituent des décisions générales ou collectives qu'il convient de traiter comme des actes administratifs (individuels et concrets ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 319 n° 875).

- 4) a. À teneur de l'art. 3 LCR, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (al. 1). Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale (al. 2). La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas

ouvertes au grand transit ; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées (al. 3). D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire (al. 4).

Réserver des routes à certains véhicules automobiles est parfaitement licite. Cependant, dans ce cas, il est souvent difficile de déterminer si cette réglementation de la circulation relève de l'art. 3 al. 3 LCR ou de l'art. 3 al. 4 LCR, la jurisprudence n'étant pas non plus très claire à ce sujet (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER, Code suisse de la circulation routière commenté, 4^{ème} éd., 2015, n. 4.6 ad art. 3 LCR). Cela étant, le Tribunal fédéral a déjà retenu qu'il faut distinguer les interdictions et les restrictions à la circulation d'une part (art. 3 al. 3 LCR), que les cantons, sous réserve de violation des droits constitutionnel des citoyens, sont libres d'édicter sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit et, d'autre part, les autres limitations ou prescriptions, relatives à la façon de rouler (art. 3 al. 4 LCR), qui sont soumises à des conditions particulières et restrictives (ATF 100 IV 63 consid. 1c, rés. in JdT 1975 I 410 ; ATF 101 Ia 565 consid. 9).

b. S'agissant de l'art. 3 al. 4 LCR, un particulier n'a aucun droit à ce que soit prise une mesure de restriction de la circulation. En raison de leur pouvoir discrétionnaire, découlant notamment de la forme potestative de cette disposition légale, les autorités cantonales n'ont pas l'obligation d'adopter des mesures de circulation, de sorte qu'elles ne sauraient l'être par un particulier (LU 1987 LGVE 1987 III p. 413 n° 45). Le principe est que le propriétaire d'un fonds limitrophe à une voie publique n'a aucun droit spécifique différent de celui d'un autre citoyen d'utiliser une route servant à l'usage commun (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER, op. cit., n. 9.1 ad art. 3 LCR et les références citées). En revanche, la qualité pour recourir contre une restriction de circulation est accordée aux personnes qui vivent sur une route affectée par une telle restriction, la conduite occasionnelle sur la route n'étant pas suffisante pour justifier un tel droit (Eva Maria BELSER, in Marcel Alexander NIGGLI et al., Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, n. 90 ad art. 3). Ainsi, la qualité pour recourir contre une restriction de la circulation provoquant un report de trafic a été reconnue au propriétaire d'un immeuble locatif riverain de la route touchée par

l'accroissement de trafic (André BUSSY/Baptiste RUSCONI/Yvan JEANNERET/André KUHN/Cédric MIZEL/Christoph MÜLLER, op. cit., n. 7.1.2 ad art. 3 LCR et les références citées).

- 5) En l'espèce, le litige porte sur le refus de l'autorité intimée d'interdire l'accès au chemin du Pré-Félix sur la commune de Genthod, à l'exception des riverains.

Bien que le recourant soit à la fois propriétaire d'un immeuble et résident au chemin du Pré-Félix, il reste que celui-ci ressortit au domaine public communal. Il ne peut donc pas disposer d'un droit à ce qu'une interdiction de circuler, riverains exceptés, soit prononcée à cet endroit.

En tant que décision générale ou collective, ce type de mesure est soumis à un régime particulier. Au vu des principes et de la jurisprudence susrappelés, seule l'autorité cantonale compétente peut, selon son pouvoir discrétionnaire, décider du prononcé d'une interdiction ou de mesures de restrictions de la circulation. Le recours dont est objet vise cependant à faire obligation à l'autorité intimée d'en adopter une, et non pas à faire cesser une interdiction ou des mesures de restriction de la circulation qui porteraient préjudice au recourant.

Pour le reste, aucun acte illicite au sens de l'art. 4A LPA ne peut être reproché aux autorités cantonales en lien avec l'existence des nuisances alléguées par le recourant.

En ces circonstances, le recourant ne bénéficiant d'aucun droit au prononcé d'une interdiction de circulation, riverains exceptés, au chemin du Pré-Félix, la qualité pour recourir ne peut lui être reconnue en l'occurrence.

- 6) Vu ce qui précède, le recours est irrecevable.
- 7) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 3 juillet 2017 par Monsieur Jean-François MARTI contre la décision de la direction générale des transports du 29 mai 2017 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Monsieur Jean-François MARTI ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que les éventuelles voies de recours contre le présent arrêt, les délais et conditions de recevabilité qui leur sont applicables, figurent dans la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), dont un extrait est reproduit ci-après. Le mémoire de recours 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 Monsieur Jean-François Marti, ainsi qu'au département des infrastructures – direction générale des transports.

Siégeant : Mme Junod, présidente, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory,
Mme Tapponnier, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :