

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2970/2021-AMENAG

ATA/14/2022

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 janvier 2022

dans la cause

Madame A_____

Monsieur B_____

Madame C_____

Madame D_____

Monsieur E_____

Monsieur F_____

G_____

représentés par Me Irène Martin-Rivara, avocate

contre

CONSEIL D'ÉTAT

représenté par Mes Adrien Alberini et Stéphanie Chuffart-Finsterwald, avocats

EN FAIT

- 1) Par arrêté du 7 juillet 2021, entrant en vigueur immédiatement, communiqué par courrier du même jour à la G_____ (ci-après : la coopérative) et publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le surlendemain, le Conseil d'État a donné le nom de rue H_____ à la nouvelle voie créée par le plan localisé de quartier n° 1_____ commençant au _____, route I_____.

- 2) Par acte du 7 septembre 2021, Madame A_____, Monsieur B_____, Mesdames C_____ et D_____, Messieurs E_____ et F_____ ainsi que la coopérative (ci-après : les consorts) ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cet arrêté, concluant à son annulation, à la confirmation de l'adressage des bâtiments autorisés par l'autorisation définitive de construire dans le dossier DD 2_____ à l'adresse _____, route I_____ et à la condamnation de l'autorité administrative en tous les dépens. Préalablement, ils demandaient une tentative de conciliation, l'apport par la Ville de Genève du dossier de dénomination, en particulier des pièces résultant de l'information faite auprès de ses administrés et de la large acceptation, ainsi que l'audition de Messieurs J_____ et K_____.

La disposition de la réglementation sur les noms géographiques et l'adressage des bâtiments excluant le recours contre l'arrêté de nomination, lequel ne soulevait pas de question essentiellement politique, était contraire au droit d'accès au juge. Il s'agissait d'une décision générale, laquelle devait être assimilée aux décisions administratives quant à la possibilité d'interjeter recours. L'arrêté attaqué modifiait l'adressage des bâtiments actuels et futurs, propriétés de la coopérative, de sorte que cette dernière était particulièrement touchée. Preuve en était qu'elle avait été personnellement informée de la nouvelle nomenclature. Les autres consorts étaient des sociétaires-locataires dont l'adresse avait changé du fait de l'arrêté, de sorte qu'ils étaient en rapport étroit avec celui-ci. Du fait de leur attachement particulier à leur quartier et à la dénomination de I_____, ils avaient un intérêt digne de protection.

- 3) Par réponse du 14 octobre 2021, le Conseil d'État s'en est rapporté à justice sur la recevabilité du recours et a conclu à son rejet et à la condamnation des consorts au paiement d'une indemnité pour ses frais d'avocat.

Les consorts affirmaient à la fois, d'une part, que l'arrêté litigieux ne soulevait pas une question essentiellement politique, pour écarter la disposition réglementaire excluant le recours, et, d'autre part, que le rejet de la proposition de « Cité I_____ » était essentiellement politique, dans leur argumentation sur la bonne foi de l'autorité. L'arrêté de dénomination n'avait aucun impact sur les

droits et obligations des consorts. Tout au plus jouait-il un rôle dans la satisfaction que pouvaient ressentir les habitants concernés. Dans le canton de Vaud, deux recours contre la modification du nom d'une rue et du numéro d'entrée d'un bâtiment avaient été déclarés irrecevables, s'agissant de décisions d'organisation ne modifiant pas la situation juridique des administrés. La dénomination attaquée concernait une nouvelle artère et non la modification d'un nom de rue déjà existante. Donner raison aux consorts contraindrait l'État à la tâche impossible de tenter de satisfaire l'ensemble de la population sur une question relevant pourtant de sa plus stricte compétence interne, conduisant ainsi à un blocage quasi systématique de l'action publique, au détriment des citoyens.

- 4) Par réplique du 15 novembre 2021, les consorts ont maintenu leur recours.

Les directives sur l'adressage des bâtiments soulignaient explicitement le rôle de celui-ci dans la vie privée des citoyens. Les arrêts vaudois étaient antérieurs à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur laquelle reposait son argumentation.

- 5) Le Conseil d'État a indiqué, le 1^{er} décembre 2021, renoncer à dupliquer.

- 6) Le 2 décembre 2021, les parties ont été informées que la cause restait gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Les recourants plaident la recevabilité de leur recours, tandis que l'autorité intimée la met en doute, tout en se rapportant à justice sur la question.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 8LPA - E 5 10 LPA ; art. 132 al. 2 LOJ).

b. 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 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).

Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3d et les arrêts cités).

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 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; ATA/1199/2019 du 30 juillet 2019 consid. 4b ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., 2018, p. 279 ss n. 783 ss).

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. 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2).

c. Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'actes hybrides 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 oeuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 ; ATA/606/2019 du 12 avril 2019 consid. 2c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 289 n. 809 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, p. 200 et ss). 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), une réglementation locale du trafic (ATF 126 IV 48 consid. 2a) ou encore une directive municipale relative au bruit de tirs durant une fête (ATF 126 II 300 consid. 1a).

Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est assimilée aux décisions administratives individuelles quant à la possibilité d'interjeter un recours direct contre elles (ATF 126 II 300 consid. 1 ; ATF 125 I

313 consid. 2b ; 112 Ib 249 consid. 2b). 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 ; ATA/606/2019 précité consid. 2d ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 n. 810 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 202).

- 2) a. Le Conseil fédéral édicte des dispositions visant à coordonner les noms des communes, des localités et des rues. Il réglemente les autres noms géographiques, les compétences et la procédure ainsi que la prise en charge des coûts (art. 7 al. 1 de la loi fédérale sur la géoinformation du 5 octobre 2007 - LGéo – RS 510.62). Le Conseil fédéral se prononce en dernière instance en cas de litige sur l'application de l'al. 1 (art. 7 al. 2 LGéo).

Les cantons garantissent la dénomination complète des rues (art. 26 al. 1 de l'ordonnance sur les noms géographiques du 21 mai 2008 - ONGéo - RS 510.625). Ils règlent la compétence et la procédure en matière de détermination et d'harmonisation de noms de rues (art. 26 al. 2 ONGéo). Les noms de rues fixés sont communiqués au service cantonal du cadastre et à l'Office fédéral de la statistique, ainsi qu'aux fournisseurs de services universels au sens des art. 2 à 4 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (art. 26 al. 3 ONGéo).

- b. Le Conseil d'État statue, sur la dénomination des rues, routes et chemins ouverts au public ; il édicte les dispositions réglementaires à cet effet ainsi que celles relatives à la numérotation des immeubles (art. 16 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 - LRoutes - L 1 10).

Le Conseil d'État arrête la dénomination de toutes les rues (artères) et des objets topographiques du canton. Il peut déléguer cette compétence au département du territoire (art. 14 al. 1 du règlement sur les noms géographiques et l'adressage des bâtiments du 30 septembre 2009 - RNGAB - L 1 10.06). Le Conseil d'État tient compte des propositions émanant de la commune intéressée, ainsi que du préavis de la commission cantonale de nomenclature, sauf cas exceptionnels (art. 14 al. 2 RNGAB). Les communes peuvent proposer la dénomination d'une rue (artère) et des objets topographiques sur leur territoire (art. 15 al. 1 RNGAB) L'exécutif communal informe de façon appropriée ses administrés de sa proposition et s'assure d'une large acceptation de celle-ci (art. 15 al. 2 RNGAB). À défaut de proposition de la commune, le Conseil d'État arrête d'office la dénomination (art. 15 al. 3 RNGAB). Le département, soit pour lui la direction de l'information du territoire, fixe par voie de directive les éléments du dossier de proposition (art. 15 al. 4 RNGAB). Dès la connaissance de la nécessité de dénommer une rue (artère) ou un objet topographique, la direction de l'information du territoire en informe la commune de situation (art. 16 al. 1 RNGAB). Elle dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification par la direction de l'information du territoire, pour informer les riverains de la procédure et traiter cas échéant de leurs remarques et pour présenter un dossier de proposition de dénomination à la commission pour préavis (art. 16 al. 2 RNGAB).

L'arrêté de dénomination est publié dans la FAO (art. 16 al. 3 RNGAB). L'arrêté de dénomination n'est pas sujet à recours (art. 16 al. 4 RNGAB).

- 3) a. Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels (art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

b. Cette norme constitutionnelle étend le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques. Il s'agit en particulier de contestations portant sur les droits et les obligations de personnes physiques ou morales (ATF 143 I 344 consid. 8.2). Ces droits et obligations ne découlent pas de la garantie de l'accès au juge elle-même, mais de ceux et celles que confère ou impose à l'intéressé un état de fait visé, notamment, par la Cst., la loi ou encore une ordonnance (ATF 136 I 323 consid. 4.3). L'art. 29a Cst. garantit l'accès à un juge disposant d'un pouvoir d'examen complet des faits et du droit (ATF 137 I 235 consid. 2.5). Elle ne s'oppose cependant pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours ou de l'action (ATF 143 I 344 consid. 8.2). Elle ne s'applique toutefois pas, notamment, aux actes internes de l'administration qui n'ont pas le caractère d'une décision (ATF 143 I 336 consid. 4.2).

c. Les cas exceptionnels visés par l'art. 29a 2^{ème} phr. Cst. concernent les décisions difficilement « justiciables », par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, qui ne se prêtent pas au contrôle du juge (ATF 134 V 443 consid. 3.1 ; Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 531 ch. 232 art. 25a).

- 4) Dans une affaire concernant la détermination du nom d'une station de train, prononcée par l'office fédéral des transports (art. 28 al. 1 ONGéo) et contre laquelle le recours interjeté auprès du Tribunal administratif fédéral avait été déclaré irrecevable, le Tribunal fédéral a rejeté le recours contestant cette irrecevabilité. Les décisions relatives à la fixation, respectivement à la détermination des noms des stations étaient justiciables, leur contrôle étant relativement aisé, vu l'art. 27 ONGéo et les directives en la matière, et ces décisions ne soulevant pas de question essentiellement politique, de sorte qu'il ne s'agissait pas d'une exception selon l'art. 29a 2^{ème} phr. Cst. et qu'il existait un droit à ce que la cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial (art. 30 al. 1 Cst. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 du 12 septembre 2017 consid. 6.1). Toutefois, l'art. 7 al. 2 LGéo excluait expressément une telle décision du contrôle judiciaire (arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 précité consid. 6.3) et l'art. 190 Cst. contraignait le Tribunal fédéral à se contenter à signaler la contrariété de l'art. 7 al. 2 LGéo à la Cst. et à appliquer la loi fédérale inconstitutionnelle (arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 précité consid. 6.4). Cette affaire présentait cependant la spécificité que le recours était interjeté par la commune sur laquelle la station était située, laquelle se prévalait

d'une violation de son autonomie communale. Dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours devant lui, le Tribunal fédéral a ainsi constaté que le nom de la station adopté par l'autorité fédérale n'incluait plus le nom de la commune (« Genève-Pont-Rouge » et non plus « Lancy-Pont-Rouge » et portait donc atteinte à l'identité de cette dernière, ce qui l'a conduit à déclarer le recours interjeté devant lui recevable (arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 précité consid. 1.3).

5) a. Aux termes de l'art. 60 al. 1 LPA, ont qualité pour recourir les parties à la procédure ayant abouti à la décision attaquée (let. a), ainsi que 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/1392/2021 du 21 décembre 2021 consid. 2a et les références citées).

b. Pour disposer d'un intérêt digne de protection, le recourant doit disposer d'un intérêt actuel et pratique à l'admission du recours (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 134 II 120 consid. 2 ; ATA/376/2021 du 30 mars 2021 consid. 4b et les références citées). Un intérêt seulement indirect à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée n'est pas suffisant (ATF 138 V 292 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2013 du 24 mars 2014 consid. 3.1).

c. Selon la jurisprudence applicable au recours de droit administratif, dont il n'y a pas lieu de s'écarter (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1), l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais 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 133 II 468 consid. 1 ; ATF 130 V 196 consid. 3 ; ATF 128 V 34 consid. 1 et les arrêts cités).

L'intérêt pratique est donné quand le recourant peut démontrer que sa situation factuelle et/ou juridique peut être avantageusement influencée par l'issue du recours. En d'autres termes, l'admission du recours doit procurer un avantage ou éviter un désavantage au recourant, si et dans la mesure où l'autorité de recours lui adjuge l'un au moins de ses chefs de conclusion. Cette exigence s'apprécie à la lumière de celles-ci, formulées dans son recours. La condition de l'intérêt digne de protection concerne ainsi l'effet du recours sur la situation du recourant en cas d'admission (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 2082-2084 pp. 733,734).

- 6) a. En l'espèce, les recourants sont, d'une part, la société coopérative propriétaire des immeubles ou futurs immeubles ayant ou destinés à avoir leur adresse sur la rue dont la dénomination est litigieuse, et, d'autre part, selon leurs allégations, des sociétaires de ladite société également locataires d'appartements sis dans ces immeubles.

Or, la situation juridique des consorts est la même quel que soit le nom de la rue où se trouvent les bâtiments ou appartements dont ils sont propriétaire ou locataires. La dénomination de la rue et donc l'adressage n'a en effet aucun impact direct sur leurs droits et obligations, ce qui distingue l'arrêté litigieux de la réglementation locale du trafic que prennent les recourants comme exemple.

Les recourants invoquent d'ailleurs être touchés uniquement par rapport à l'adresse des bâtiments et appartements dont ils sont propriétaire ou locataires et en relation avec leur attachement au nom de « I _____ », ces éléments n'ayant toutefois pas trait à leurs droits et obligations.

Sur ce point, la présente affaire se distingue de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 précité. En effet, dans cette affaire, la contestation du nom de la station émanait de la commune dans laquelle se trouvait ladite station, dont le nom y apparaissait jusque-là, ce qui faisait que celle-ci était directement touchée dans son identité, comme constaté par le Tribunal fédéral.

En l'absence en l'espèce d'impact sur la situation juridique des recourants, l'acte attaqué ne constitue par conséquent pas une décision d'une autorité administrative au sens de la LPA et de l'art. 132 al. 2 LOJ, contre laquelle le recours est ouvert auprès de la chambre administrative, sous réserve de l'art. 132 al. 2 in fine LOJ.

Au demeurant, les éléments qu'invoquent les recourants ne dénotent pas même un intérêt digne de protection à recourir contre l'arrêté litigieux, le seul fait d'être propriétaire de bâtiments dans une rue ayant une certaine dénomination ou locataires d'appartements ayant dans leur adresse telle dénomination et l'attachement à une certaine dénomination ne constituant pas des éléments suffisant à eux seul à consacrer un intérêt pratique et concret à recourir contre l'arrêté de dénomination, de sorte que les recourants n'ont pas non plus la qualité pour recourir.

- b. À ce qui précède s'ajoute le fait qu'il existe pour un arrêté de dénomination une exclusion du recours judiciaire au sens de l'art. 132 al. 2 in fine LOJ. L'art. 16 al. 4 RNGAB exclut en effet le recours contre un tel arrêté, cet article ne faisant en définitive qu'intégrer au niveau cantonal l'exclusion du contrôle judiciaire prévu par l'art. 7 al. 2 LGéo.

c. Finalement, contrairement à ce qu'affirment les recourants, l'art. 29a Cst. ne change rien à ce qui précède, étant donné qu'il s'applique aux contestations juridiques. Or, comme vu précédemment, il ne s'agit dans le cas présent pas d'une contestation portant sur les droits et obligations des recourants, qui ne sont pas touchés. L'arrêt du Tribunal fédéral 2C_327/2017 précité, concernant une commune, n'est à cet égard d'aucun secours aux recourants, comme vu précédemment.

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, le recours doit être déclaré irrecevable.

- 7) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure, l'autorité intimée disposant de son propre service juridique et n'étant pas censée avoir à recourir au service d'un mandataire extérieur (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 7 septembre 2021 par Madame A_____, Monsieur B_____, Mesdames C_____ et D_____, Messieurs E_____ et F_____ ainsi que la G_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 7 juillet 2021 ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge solidaire de Madame A_____, Monsieur B_____, Mesdames C_____ et D_____, Messieurs E_____ et F_____ ainsi que la G_____ ;

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 trente 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 Irène Martin-Rivara, avocate des recourants, ainsi qu'à Mes Adrien Alberini et Stéphanie Chuffart-Finsterwald, avocats du Conseil d'État.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory,
Mmes Lauber et McGregor, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :