RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1185/2023-DIV **ATA/1139/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt sur partie du 17 octobre 2023

dans la cause

ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES (ASLOCA) **recourante**
représenté par Me Romolo MOLO, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE **intimé**

EN FAIT

A. **a.** Le 8 février 2023, l'Association genevoise des locataires (ci-après : ASLOCA) a interpellé le conseiller d'État en charge du département du territoire.

ab. Depuis plus d'un mois, le site Internet de l'office du registre foncier (ci-après : office), qui permettait l'accès aux transactions immobilières sur une durée de 20 ans, avait été supprimé et remplacé par un lien vers le site électronique de la Feuille officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO). En outre, la FAO n'indiquait plus, comme par le passé, l'adresse des immeubles aliénés mais uniquement le numéro de parcelle, ce qui obligeait les citoyens à une recherche fastidieuse et surtout réduisait la transparence et la publicité des transactions. Ces deux mesures restreignaient les droits des locataires et étaient une entrave à la transparence et aux droits démocratiques.

Le département réalisait ainsi partiellement les vœux des milieux immobiliers auxquels le Conseil d'État avait donné suite par le PL 12607, sans consulter les organisations de locataires. Le Grand Conseil avait refusé ce projet de loi. Or, le département faisait fi de ce refus et mettait une partie du projet de loi en exécution de manière sournoise et subreptice.

ac. Elle avait eu l'occasion de relever par le passé, à propos du PL 12607, qu'à teneur de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il appartenait notamment au locataire qui souhaitait faire examiner son droit à une diminution de loyer initial à l'aune du critère du rendement net de la chose louée de démontrer une acquisition faite sur les 30 années précédant l'entrée en vigueur du bail. Le locataire nouvellement entré dans un bien, qui souhaitait évaluer ses chances de succès sans entrer en litige avec son bailleur, et sans démarche administrative exigeante, devait pouvoir savoir si son logement avait fait l'objet d'une vente dans les 20 années précédentes, à tout le moins. Il pouvait alors le faire, moyennant une recherche informatisée simple, encore que (trop) chronophage – car les intervalles de recherche sur le site des publications foncières étaient de 60 jours –, sur une période de 20 ans pendant laquelle les informations étaient disponibles, ce qui exigeait de nombreuses manipulations, mais permettait au moins une information rapide. Or, le site de la FAO réduisait maintenant à deux ans la période sur laquelle les données étaient disponibles librement sur internet.

ad. De même, la suppression de l'adresse des propriétés aliénées rendait plus difficile la prise de connaissance par un locataire du changement de propriété de l'immeuble où il habitait. Il était certes possible de remonter à l'adresse de l'immeuble aliéné moyennant consultation du numéro de parcelle, mais cela était fastidieux.

Elle invitait le département à rétablir sans délai la pratique pluridécennale précédemment suivie. Dans l'hypothèse où il refuserait, il était prié de rendre une décision susceptible de recours.

b. En l'absence de réponse du département, l'ASLOCA l'a relancé le 1er mars 2023. Un délai de huit jours lui était imparti pour rétablir la situation décrite dans son précédent courrier.

c. Le 20 mars 2023, le conseiller d'État en charge du département a répondu à l'ASLOCA.

La publication des acquisitions immobilières visait à favoriser la transparence du marché de l'immobilier et à lutter contre la spéculation immobilière. Cette publication devait ainsi persister pour répondre notamment aux besoins des locataires, mais également de tout autre administré, raison pour laquelle elle était toujours assurée par le biais du site internet de la FAO.

Le choix du département de ne plus offrir la consultation de ces données sur le site internet du registre foncier (ci-après : RF) avait néanmoins été inévitable pour des raisons techniques, juridiques et subsidiairement financières. Techniquement et financièrement, le droit du RF interdisait la possibilité de procéder par des appels en série au sens de l'art. 27 al. 2 de l'ordonnance sur le RF du 23 septembre 2011 (ORF - RS 211.432.1). Afin de répondre à cette exigence, il était devenu indispensable de modifier le site internet de l'office. Les développements qui auraient dû être réalisés sur un système informatique obsolescent représentaient un coût considérable alors même que la publication dans la FAO permettait de remédier à cette problématique. Un tel investissement ne pouvait ainsi être considéré comme prioritaire pour le département.

Sous l'angle juridique, le droit de la protection des données avait également considérablement modifié les conditions de publication de ces données. Le temps de mise à disposition de données personnelles sur le site internet de la FAO avait été réduit à deux ans afin de respecter le droit à l'oubli des personnes concernées, tout en rendant ces données accessibles durant un délai raisonnable. Une telle condition s'appliquait tout autant au site internet de l'office. La consultation de données antérieures à ce délai restait toujours possible en sollicitant directement l'office, comme pour toute demande en lien avec les données que cet office traitait, pour autant que cela réponde à un intérêt légitime.

d. Le 23 mars 2023, l'ASLOCA a interpellé l'office.

Selon la FAO du 10 mars 2023, deux immeubles avaient été vendus par A_____ SA (ci-après : A_____) dans la commune de B_____. Lorsque l'on se rendait sur le site internet de l'office et que l'on introduisait les numéros des parcelles concernées, apparaissait l'information « numéro de parcelle invalide ». Elle

invitait dès lors l'office à bien vouloir lui indiquer, sans frais, les adresses des parcelles concernées.

e. L'office a répondu à l'ASLOCA le 13 avril 2023.

Les parcelles mentionnées n'avaient pas encore été répertoriées sur le site internet car elles résultaient d'une mutation parcellaire en cours de traitement. Les adresses des parcelles concernées pouvaient être obtenues gratuitement au guichet. Dans tous les cas, il était demandé de formuler sa demande en ligne via le lien qu'il indiquait.

f. Le 28 mars 2023, l'ASLOCA s'est une nouvelle fois adressée au conseiller d'État en charge du département.

Des considérations financières, dont le montant était ignoré, ne dispensaient pas le département d'appliquer la loi qui imposait la publication du lieu de situation de l'immeuble. La nouvelle pratique consistant à publier uniquement le numéro de parcelle, sans l'adresse, était fastidieuse pour le locataire désirant savoir si l'immeuble où il habitait avait été vendu. Elle rendait même cette démarche presque impossible car elle nécessitait pour chaque locataire de s'enquérir du numéro de parcelle de son immeuble. À cela s'ajoutait que la publication de la FAO comportait des renvois à des numéros de parcelle invalides. La décision contestable prise par le département rappelait l'affaire des fausses SIAL (sociétés immobilières d'actionnaires-locataires) pour laquelle elle avait dû intervenir.

B. **a.** Par acte du 3 avril 2023, l'ASLOCA a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) d'une demande de mesures superprovisionnelles et provisionnelles et d'un recours contre le refus du département de rétablir la publication des acquisitions foncières conformes à la loi.

aa. Elle a conclu :

- sur mesures superprovisionnelles à ce qu'il soit ordonné au département de publier dans la FAO l'adresse des parcelles aliénées par A_____ le 17 février 2023 et de reprendre la publication de toutes les adresses des acquisitions foncières dans la FAO, jusqu'à droit connu sur le fond ;

- sur mesures provisionnelles, à l'audition des parties et à ce qu'il soit ordonné au département de publier dans la FAO l'adresse des parcelles précitées ainsi que de reprendre la publication de toutes les adresses comme requis ci-dessus ;

- sur le fond, à ce qu'il soit ordonné au département de rétablir la publication des adresses des acquisitions foncières en plus des numéros de parcelles, tant dans la FAO que sur le site internet du RF, de rétablir l'accès sur au moins 20 ans de la publication des acquisitions foncières, par période de 60 jours, sur le

site internet du RF et sur le site internet de la FAO ; et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

ab. Elle était touchée dans ses droits, de manière directe et concrète, ce tant en lien avec la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) qu'en sa qualité de représentante des locataires-sociétaires selon ses statuts. Le courrier du département du 20 mars 2023 était une décision à contenu négatif en ce qu'elle refusait de rétablir l'état antérieur qui lui conférait des droits. En outre, au jour du dépôt du recours, le RF n'avait pas rétabli un numéro de parcelle correct pour la transaction du 10 mars 2023 ni communiqué les adresses des biens immobiliers concernés. Ce refus, corollaire du refus plus général du département de rétablir la publication des adresses des acquisitions foncières, fondait donc subsidiairement son droit à obtenir un acte attaquable au sens de l'art. 4A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) pour le cas où le refus du département ne serait pas une décision. Le refus du département de rétablir sa pratique antérieure était un déni de justice dès lors qu'elle avait fait valoir le caractère illicite de la suppression et la limitation de la publicité des acquisitions foncières.

La publication des seuls numéros de parcelles dans la FAO ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 157 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC - E 1 05). La question de savoir si une publication sur le site de la FAO et sur celui du RF était indispensable pouvait rester ouverte bien que la lettre claire de la loi l'exigeât. Elle se satisferait d'une publication intégrale, comme par le passé, sur le site internet de la FAO.

L'art. 6 de la loi sur la FAO du 20 novembre 2013, qui prévoyait que la FAO était disponible gratuitement sur Internet pendant une durée de deux ans, était entré en vigueur le 1er janvier 2017. Cette disposition ne pouvait justifier la suppression de la publication des adresses, pas plus que le droit à l'oubli qui était en contradiction avec l'exercice par les locataires de leurs droits découlant notamment des art. 269 et 270 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210).

b. Le 5 avril 2023, le juge délégué a, au vu de la matière concernée, imparti aux parties un délai au 28 avril 2023 pour se déterminer sur la compétence de la chambre administrative.

ba. Le 27 avril 2023, l'ASLOCA a maintenu que le courrier du 20 mars 2023 était une décision, le département ayant, d'une part, choisi de ne plus offrir la consultation des données litigieuses sur le site internet du RF et, d'autre part, refusé de rétablir la pratique licite précédente. Elle a en outre reconnu la compétence de la chambre administrative en application tant de l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) que de

l'art 156 LaCC, voire de l'art. 5 let. a LPA. Il fallait exclure la compétence du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) ainsi que celle de la chambre de surveillance de la Cour de justice.

bb. Le 28 avril 2023, le département a contesté que son courrier du 20 mars 2023 fût une décision. Dans ce courrier, il s'était contenté de communiquer son positionnement relativement à un état de fait. Les droits de l'ASLOCA n'avaient pas été modifiés, dans la mesure où l'accès aux informations sollicitées restait quoi qu'il en soit garanti par le biais de la publication dans la FAO ou par le biais de demandes directes auprès du RF. Le seul fait que l'ASLOCA ait demandé une décision formelle ne changeait pas la nature du courrier litigieux.

S'il devait être considéré que ce courrier était une décision, il s'en rapportait à l'appréciation de la chambre administrative s'agissant de l'établissement de sa compétence. Il lui apparaissait néanmoins qu'elle était compétente en application de la LOJ.

c. Au vu des échanges d'écritures précités, le juge délégué a informé les parties que la chambre administrative envisageait de statuer sur partie sur la recevabilité (acte attaquable notamment) et la compétence. Un nouveau délai au 19 mai 2023 leur était imparti pour se déterminer sur leur accord quant à cette manière de procéder et le cas échéant pour formuler toutes observations complémentaires sur la recevabilité du recours et la compétence de la chambre administrative.

ca. Le 15 mai 2023, l'ASLOCA a indiqué qu'elle acceptait que la chambre administrative se détermine quant à la recevabilité de la demande et quant à sa compétence en la matière.

L'état de fait auquel se référait le département ne procédait pas d'un fait de nature mais d'un choix, à savoir une mesure individuelle et concrète, définition d'une décision. S'il suffisait, pour ne pas appliquer la loi, de se référer à un état de fait qu'on avait créé, tout contrôle de l'application de la loi deviendrait impossible.

cb. Le 17 mai 2023, le département, qui n'avait pas d'observations complémentaires à communiquer, a donné son accord quant au prononcé d'un arrêt sur partie.

d. Les parties ont été informées que la cause était gardée à juger le 2 juin 2023.

EN DROIT

1. Les juridictions administratives peuvent rendre des jugements sur partie, ce qui leur permet d'examiner prioritairement des questions préalables telles que leur compétence. La chambre de céans rend régulièrement de tels arrêts (ATA/94/2023

du 31 janvier 2023 consid. 2 et les arrêts cités). En l'espèce, les parties ont accepté que la chambre de céans statue sur partie sur sa compétence et sur la recevabilité du recours.

2. La compétence de la chambre administrative est définie à l'art. 132 LOJ. Elle est, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). 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 art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA. Sont réservées les exceptions prévues par la loi.

3. Il convient tout d'abord d'examiner si, comme l'affirme la recourante, le courrier de l'intimé du 20 mars 2023 est une décision.

3.1 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).

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/327/2023 du 28 mars 2023 consid. 2.1 et les arrêts cités).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/649/2023 du 20 juin 2023 consid. 1.3 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les arrêts cités). Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 314 n. 857 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, p. 194 n. 2.1.1.1). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, p. 285 n. 798 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, p. 174 n. 2.1.1.1). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré

par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 3b et l'arrêt cité ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 320 n. 876).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; 99 Ia 518 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et les références citées). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 précité consid. 2.1 et les références citées).

3.2 En l'espèce, dans son courrier du 20 mars 2023, le département expose les motifs qui l'ont conduit à modifier les modalités de la consultation des données sur les sites de la FAO ou du RF. Il y présente les raisons techniques, juridiques et financières qui ont motivé son choix. De telles indications ne produisent en elles-mêmes aucun effet juridique et relèvent de l'information. Il faut dès lors conclure que ce courrier n'est pas une décision. La question de savoir si la réponse du RF à l'intimé du 13 avril 2023 est une décision est exorbitante au présent litige et ne sera dès lors pas examinée.

4. Il convient ensuite d'examiner si un recours est ouvert auprès de la chambre de céans sous l'angle de 4A LPA. Plus précisément, dès lors qu'il ne s'agit pas ici de résoudre le litige sur le fond, il importe de déterminer si la requête de la recourante entre dans le champ d'application de cette disposition.

4.1 À teneur de l'art. 4A al. 1 LPA, intitulé « droit à un acte attaquable », 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). L'autorité statue par décision (art. 4A al. 2 LPA). Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question (art. 4A al. 3 LPA).

4.2 Un acte matériel est défini comme un acte qui n'a pas pour objet de produire un effet juridique, même s'il peut en pratique en produire, notamment s'il met en jeu la responsabilité de l'État (ATA/649/2023 précité consid. 1.4 et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3e éd. 2012, p. 12 s ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, n. 52 ; Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] 2007-2008/XI 1 A p. 10926). Les mesures internes, qui organisent l'activité concrète de l'administration, sont assimilables aux actes matériels de celle-ci. Il en résulte qu'elles ne peuvent être attaquées en tant que telles par des recours, qui ne sont en principe ouverts que contre des décisions, voire contre des normes (ATA/649/2023 précité ; Thierry TANQUEREL, *op. cit*., n. 666).

4.3 Selon les travaux préparatoires relatifs à l'art. 4A LPA, cette disposition vise en particulier à adapter le droit administratif genevois aux exigences posées par la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a Cst. (exposé des motifs du projet de loi n° PL 10253 modifiant la LOJ, déposé en mai 2003 par le Conseil d'État, in MGC 2007-2008/VIII A - 6520). Selon cette disposition constitutionnelle, toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire (phr. 1). La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels (phr. 2). Lesdits travaux préparatoires précisent que le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité telles que la qualité pour recourir ou la définition de l'objet attaquable (MGC 2007-2008/VIII A - 6527 s). Sur cet élément-ci, lesdits travaux font référence non seulement aux décisions (MGC 2007-2008/VIII A - 6529 s), mais également aux actes matériels (MGC 2007-2008/VIII A - 6530 s), pour conclure qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la doctrine que les cantons sont tenus d'ouvrir la possibilité de demander à l'autorité compétente une décision attaquable et de prévoir une voie de droit analogue à celle de l'art. 25a PA (MGC 2007-2008/VIII A - 6535 ; ATA/649/2023 précité consid. 1.5 et l'arrêt cité).

4.4 Toujours 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 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).

4.5 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 de la part de l'État (*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).

4.6 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 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 aillent dans le même sens, l'art. 25a PA les distingue clairement, suivant la distinction traditionnelle entre l'acte attaquable (*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 ; 140 II 315 consid. 4.1).

4.7 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 ; 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 ingérence (*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 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).

4.8 Dans l'ATF 144 II 233 précité, 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, 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 l'existence d'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 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).

4.9 En l'espèce, l'acte matériel en cause consiste dans la modification des modalités de publication des transactions immobilières sur les sites internet du RF et de la FAO s'agissant tant de l'adresse des immeubles aliénés que de la durée pendant laquelle les données pertinentes y sont accessibles. La recourante souligne que cet acte matériel aurait pour conséquence une violation de la loi, en l'occurrence de l'art. 157 LaCC. Cette disposition, qui prévoit à son al. 1 que les acquisitions de propriété immobilière sont publiées dans la FAO et sur le site Internet de l'office dans un délai approprié, dispose notamment que la publication porte sur le numéro de l'immeuble, sa surface, sa nature et son lieu de situation ainsi que sur la nature des bâtiments mentionnés dans l'état descriptif (al. 2 let. a). Dès lors que l'adresse de l'immeuble ne figure plus sur les sites Internet précités, on ne peut à ce stade exclure une violation de cette disposition.

4.10 L'art. 1 des statuts de la recourante prévoit qu'elle a pour but de représenter les locataires et de promouvoir la qualité de leur habitat en renforçant le maintien et le développement de logements répondant aux besoins de la population quant à leurs loyers, à leurs coûts, à leurs qualités d'habitabilité, de confort, d'environnement. Elle a également pour but de renforcer le maintien et le développement de logements sociaux et de logements pour les locataires, conservant des loyers et des prix abordables pour l'ensemble de la population. On ne peut en conséquence pas exclure que la recourante soit, plus qu'un autre administré, touchée par les modifications opérées par l'intimé en ce sens qu'elle l'empêcherait de déployer correctement les activités attendues d'elle par ses membres. Au surplus, en versant à la procédure ses échanges avec l'office dans le cadre d'une transaction immobilière passée dans la commune de B_____, la recourante donne un exemple concret des entraves qu'engendrerait l'acte matériel litigieux.

4.11 Selon l'art. 45 al. 5 LDTR, ont la qualité pour recourir auprès du TAPI et de la chambre de céans contre les décisions prises en vertu de la présente loi les personnes visées à l'art. 60 LPA ainsi que les associations régulièrement constituées d'habitants, de locataires et de propriétaires d'importance cantonale, qui existent depuis trois ans au moins, et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. Il n'est pas contestable que la recourante est directement concernée par cette disposition. Elle use d'ailleurs régulièrement de la qualité que lui confère la LDTR pour recourir devant la chambre de céans. On ne peut dès lors pas exclure que l'acte matériel contesté porte atteinte à la prérogative que la LDTR offre à la recourante notamment en restreignant sa capacité et à recourir ainsi en connaissance de cause.

Il découle de ce qui précède que l'acte matériel litigieux est susceptible, au sens des dispositions et de la jurisprudence précitées, de porter effectivement atteinte aux droits ou obligations de la recourante.

4.12 Interpellé sur ce point le 8 février 2023, l'intimé n'a pas donné suite à la demande de la recourante de rendre une décision sujette à recours. Il n'a pas non plus donné suite à sa demande du 1er mars 2023 de rétablir la situation qui prévalait avant les modifications en cause. Pour le reste, on comprend de son courrier du 20 mars 2023 que l'intimé n'entend pas revenir aux modalités de consultation antérieures aux changements contestés.

5. Il découle de ce qui précède que la chambre administrative doit se déclarer compétente pour trancher le litige sur le fond, à savoir vérifier si le refus de l'intimé de rétablir les modalités de publication des transactions immobilières sur les sites internet du RF et de la FAO s'agissant tant de l'adresse des immeubles aliénés que de la durée pendant laquelle les données pertinentes y sont accessibles est conforme à la loi.

Il n'apparaît pour le reste pas que le litige relèverait d'une autre juridiction, en particulier ni du TAPI – qui ne peut être saisi que si la loi le prévoit (art. 116 al. 1 LOJ), ce qui n'est pas le cas en l'espèce – ni de la chambre de surveillance de la Cour de justice prévue par l'art. 152 LaCC, cette instance étant appelée à statuer sur les recours visés à l'article 956a du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), soit contre les décisions de l'office.

6. Le sort des frais sera réservé jusqu'à droit jugé au fond.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

statuant sur partie :

se déclare compétente pour statuer sur le recours interjeté le 3 avril 2023 par l'ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES (ASLOCA), lequel est recevable du point de vue de l'acte attaquable ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 Romolo MOLO, avocat de la recourante ainsi qu'au département du territoire.

Siégeant : Valérie LAUBER, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Nathalie RAPP, Fabienne MICHON RIEBEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
J. PASTEUR	V. LAUBER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :