

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1261/2025-DOMPU

ATA/926/2025

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 26 août 2025**

**1<sup>ère</sup> section**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_ Sàrl**

représentée par Me Fanny ROULET, avocate

**recourante**

contre

**VILLE DE B\_\_\_\_\_**

**intimée**

---

## EN FAIT

**A. a.** A \_\_\_\_\_ Sàrl (ci-après : la société), précédemment exploitée sous la forme d'une société en nom collectif, inscrite au registre du commerce du canton de C \_\_\_\_\_ depuis le 26 février 2018, a pour but l'exploitation d'un cirque, la création, la production et l'organisation de divertissements, de spectacles et de dîners-spectacles, ainsi que la location de matériel de cirque.

D \_\_\_\_\_ en est l'associé gérant unique.

**b.** La société a pour unique activité l'exploitation, depuis 1992, du « cirque E \_\_\_\_\_ » (ci-après : le cirque) qui représente l'intégralité de son chiffre d'affaires annuel. Pour la bonne exploitation du spectacle du cirque, la société emploie en moyenne une cinquantaine de personnes.

**c.** Le cirque prend place sur la F \_\_\_\_\_ au début du mois de novembre pour sa phase d'installation. Suit une semaine de répétition. Le spectacle est donné pendant la période précédant les fêtes de fin d'année et durant celle-ci, pour une durée approximative de six semaines consécutives. La phase de démontage se déroule au début du mois de janvier pendant approximativement trois jours.

En raison de travaux à l'emplacement habituellement utilisé, le spectacle s'est déroulé dans la commune de G \_\_\_\_\_ en 2009 et 2010. Les résultats financiers ont été diminués d'environ 30%. En 2011, l'exploitation du cirque s'est déroulée à la H \_\_\_\_\_. Il n'y a pas eu de spectacles en 2020, en raison des interdictions liées à la pandémie de Covid-19.

**d.** Chaque représentation peut accueillir jusqu'à 1'000 personnes dans le chapiteau. Les dîners-spectacles peuvent servir 500 couverts. En dehors des spectacles privatisés, tels que des événements d'entreprise, le taux de remplissage moyen sur la F \_\_\_\_\_ se situe entre 50 et 60%.

**B. a.** Le 10 mars 2025, une séance a réuni la société, des représentants des services culturel et de l'espace public de la ville de B \_\_\_\_\_ (ci-après : la ville).

La société a été informée qu'en raison de la rénovation du Théâtre J \_\_\_\_\_, sis à la rue de I \_\_\_\_\_, à compter de janvier 2026, la revue genevoise avait déposé une demande auprès du conseil administratif de la ville (ci-après : CA) afin de pouvoir occuper la F \_\_\_\_\_ entre mi-août et début janvier avec une structure de théâtre provisoire. L'implantation envisagée était la même que celle occupée par le cirque. Le CA avait donné son accord à cette requête.

Cette décision du CA impliquait que le cirque E \_\_\_\_\_ ne pouvait pas se tenir à son emplacement et aux dates habituels pour les années 2026 à 2029.

**b.** Le 21 mars 2025, à réception du procès-verbal, non signé, de la séance du 10 mars 2025, la société a sollicité la notification d'une décision formelle et a mis

en demeure le CA de la lui notifier dans un délai de sept jours, échéant le vendredi 28 mars 2025.

- C. a.** En l'absence de réponse de la ville à sa mise en demeure, la société a, par acte du 9 avril 2025, déposé un recours pour déni de justice auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

Elle a conclu à ce qu'il soit constaté que la ville devait statuer par le biais d'un acte attaquant sur la demande de décision formelle qu'elle lui avait adressée et qu'il lui soit imparti un délai raisonnable pour ce faire. Il devait par ailleurs être constaté qu'elle disposait d'un droit acquis pour l'organisation du cirque E\_\_\_\_\_ sur la F\_\_\_\_\_ durant 60 jours chaque début du mois de novembre jusqu'au début du mois de janvier, dont 44 jours d'exploitation effective et 16 jours de montage et démontage comprenant une semaine de répétitions. Subsidiairement, il devait être ordonné à la ville qu'elle autorise l'organisation du cirque E\_\_\_\_\_ selon les modalités précitées. Plus subsidiairement, la ville devait être condamnée à lui payer une indemnité équivalant « *ad minima* » à 30 % de son chiffre d'affaires pour la révocation de son droit. Préalablement, il devait être constaté que le recours avait effet suspensif, subsidiairement ce dernier devait lui être restitué.

La société disposait d'un droit acquis pour organiser le cirque E\_\_\_\_\_ du début du mois de novembre au début du mois de janvier sur la F\_\_\_\_\_. Elle avait expressément sollicité du CA la possibilité d'exploiter, pour les années 2026 à 2029, le cirque E\_\_\_\_\_. Son invitation à la séance du 10 mars 2025 confirmait que la ville reconnaissait l'existence d'un droit acquis. La ville n'avait aucun intérêt juridique prépondérant pour restreindre son droit. Sa liberté économique était violée. La cause devait être jointe à l'autre recours déposé le même jour.

La cause a été ouverte sous la référence A/1261/2025.

- b.** Le même jour, la société a interjeté un second recours contre « la décision communiquée par procès-verbal du 10 mars 2025 ».

Elle a conclu au constat de la nullité, subsidiairement à l'annulation, de la décision communiquée par procès-verbal du 10 mars 2025 ainsi qu'au constat qu'elle disposait d'un droit acquis, défini comme dans la cause susmentionnée. Elle a pris les mêmes conclusions subsidiaires, plus subsidiaires et préalables que dans la cause susmentionnée. La cause devait être jointe à l'autre recours déposé le même jour.

La cause a été ouverte sous la référence A/1262/2025.

- c.** Par courrier du 10 avril 2025 adressé à la société, le CA a relevé que dans la mesure où la ville n'avait pas été saisie d'une requête formelle de la part de la société conformément à l'art. 3 al. 1 du règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12), le prononcé d'une décision portant sur la délivrance ou le refus d'une permission d'usage accru du domaine public pour les trois futures éditions du cirque E\_\_\_\_\_ était prématuré.

La séance du 10 mars 2025 avait eu pour but d'informer la société, sans attendre, du fait que la F\_\_\_\_\_ ne pourrait malheureusement pas accueillir le cirque aux dates usuelles pendant les trois prochaines années et, comme cela ressortait du procès-verbal, d'identifier le plus tôt possible des solutions alternatives concrètes, susceptibles de lui convenir, devant permettre de garantir malgré tout la tenue de ces trois éditions. Diverses pistes intéressantes avaient pu être évoquées et étaient d'ores et déjà en cours d'examen.

**d.** La ville a conclu à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet, des recours ainsi qu'au rejet des demandes d'octroi de l'effet suspensif. Elle s'en rapportait à justice sur la jonction des causes.

Elle avait répondu à la société le 10 avril 2025. Celle-ci ne pouvait pas se prévaloir d'un déni de justice alors qu'elle n'avait pas déposé de demande d'autorisation. Par ailleurs, le procès-verbal attaqué ne constituait pas une décision.

Enfin, les questions relatives à l'octroi de permissions d'usage accru du domaine public étaient principalement régies par la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10). Or, celle-ci désignait le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) comme autorité compétente en cas de recours.

**e.** Après que la société a répliqué sur effet suspensif dans chacun des dossiers, le président de la chambre administrative a, par décisions du 14 mai 2025, rejeté les demandes de jonction et de mesures provisionnelles.

**f.** Au fond, la ville a soutenu l'absence de droits acquis de la société. La liberté économique, garantie par l'art. 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101) ne conférait pas un droit à l'utilisation sans limites du domaine public ou des biens publics pour des activités privées. Lorsque la place à disposition était limitée, la collectivité publique devait opérer un choix selon des critères objectifs. La F\_\_\_\_\_ ne permettait pas d'accueillir les deux événements simultanément. La ville avait choisi d'attribuer cet espace aux organisateurs de la revue genevoise. Elle avait entamé un dialogue avec la société pour lui proposer ou l'aider à trouver une solution alternative. La liberté économique de cette dernière n'était pas atteinte.

**g.** Dans ses répliques, la société a soutenu que la LRoutes n'était pas applicable dans la mesure où la violation d'un droit acquis ne faisait l'objet d'aucune loi spéciale. La chambre administrative était dès lors compétente.

Bénéficiant d'un droit acquis, il n'était pas nécessaire qu'elle dépose une requête formelle pour obtenir une décision de la part de la ville. Le fait que le procès-verbal ne soit pas signé et que les voies de droit ne soient pas mentionnées ne faisait pas obstacle à une qualification de décision au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), dans la mesure où il en présentait les caractéristiques matérielles.

Il était contraire à la bonne foi et constitutif d'un abus de droit de lui imposer de déposer une demande alors que la décision de lui refuser l'exploitation de la

F\_\_\_\_\_ pour les trois années à venir avait déjà été prise. Pour le surplus, elle persistait dans ses conclusions et produisait une pétition de soutien, adressée au conseil municipal, signée par 1'234 personnes.

- D. a.** Par acte du 26 mai 2025, la société a recouru contre la « décision » du 10 avril 2025.

Elle a conclu au constat de sa nullité, subsidiairement à son annulation ainsi qu'au constat qu'elle disposait d'un droit acquis, défini comme dans les causes susmentionnées. Elle a pris les mêmes conclusions subsidiaires, plus subsidiaires et préalables que dans les causes susmentionnées.

La cause a été ouverte sous la référence A/1845/2025.

**b.** La ville a conclu à l'irrecevabilité du recours et au rejet de la demande d'octroi d'effet suspensif, subsidiairement au rejet du recours. Son courrier du 10 avril 2025 ne constituait pas une décision, la société n'ayant pas déposé de requête formelle en autorisation, comme elle y était tenue.

**c.** Après que la société a répliqué sur effet suspensif, la ville a persisté au fond.

**d.** Dans sa réplique du 11 juillet 2025, la société a rappelé que dans la mesure où le courrier du 10 avril 2025 décidait de ne pas lui octroyer l'usage accru de la F\_\_\_\_\_ pour la période concernée, elle annulait un de ses droits, acquis. Le recours était recevable.

**e.** Par décision du 23 juillet 2025, la chambre administrative a ordonné la jonction des causes sous le numéro A/1261/2025 et imparti un délai aux parties pour se déterminer sur sa compétence.

**f.** Les deux parties ont persisté dans leurs précédents arguments, sans évoquer le lieu précité.

**g.** Sur ce, la cause a été gardée à juger.

**h.** Les arguments des parties et le contenu des pièces sera repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

## **EN DROIT**

- 1.** La compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 LPA). La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 et 76 LPA).

**1.1** La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). Le recours est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 3, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA, sauf exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ) ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8

LOJ), ou encore lorsque la saisine est prévue dans des lois particulières (art. 132 al. 6 LOJ).

**1.2** Le Tribunal administratif de première instance est l'autorité inférieure de recours dans les domaines relevant du droit public, pour lesquels la loi le prévoit (art. 116 al. 1 LOJ).

**1.3** Le TAPI connaît en première instance des recours contre les décisions prises en application de la LRoutes ou de ses dispositions d'application, dans sa composition prévue par l'art. 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05 ; art. 93 al. 1 LRoutes).

**1.4** Toute utilisation du domaine public excédant l'usage commun, au sens des art. 13 LDPu et 56 LRoutes doit faire l'objet d'une permission octroyée, sous réserve de celles qui sont de la compétence du Conseil d'État, par : a) le département de la santé et des mobilités pour les voies publiques cantonales au sens de l'art. 4 LRoutes ; b) l'autorité communale pour les voies publiques communales au sens de l'art. 4 LRoutes (art. 1 al. 1 RUDP).

**1.5** En l'espèce, il n'est pas contesté que le litige porte sur une utilisation du domaine public excédant l'usage commun, lequel doit faire l'objet d'une permission.

Si la LRoutes attribue la compétence au TAPI, la LDPu ne prévoit pas de voie de recours.

Il convient dès lors de vérifier que la F\_\_\_\_\_ est soumise à la LRoutes.

2. Le domaine public comprend l'ensemble des biens de l'État qui présentent la particularité de ne pas être affectés à une finalité particulière, mais au contraire générale, et d'être en conséquence ouverts à tous, d'une manière en principe libre, égale et gratuite (Michel HOTTELIER, La réglementation du domaine public à Genève, in SJ 2002 124, n° 5 ; ATA/497/2018 du 22 mai 2018 consid. 8a).

Trois lois constituent la base de la réglementation du domaine public à Genève : la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 5), la LRoutes et la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (LEaux-GE - L 2 05 ; Michel HOTTELIER, *op. cit.*, n° 43).

3. Selon la LDPu, constituent le domaine public : a) les voies publiques cantonales et communales dès leur affectation par l'autorité compétente à l'usage commun et dont le régime est fixé par la LRoutes ; b) le lac et les cours d'eau, dont le régime est fixé par LEaux-GE ; c) les ressources du sous-sol, dont le régime est fixé par la loi sur les ressources du sous-sol du 7 avril 2017 (LRSS - L 3 05) ; d) les biens qui sont déclarés du domaine public en vertu d'autres lois (art. 1 LDPu).

Chacun peut, dans les limites des lois et des règlements, utiliser le domaine public conformément à sa destination et dans le respect des droits d'autrui (art. 12 LDPu).

Selon l'art. 13 LDPu, l'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission (al. 1). Les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu).

4. À teneur de l'art. 2 LRoutes, le Conseil d'État établit un plan d'actions du réseau routier, formé par les voies publiques.

La LRoutes définit et aménage le statut des voies publiques qui sont affectées à l'usage commun. Ni la LEaux-GE, ni la LRoutes ne contiennent de définition matérielle de la notion même de voie publique, qui est plus restreinte que celle du domaine public (Michel HOTTELIER, *op. cit.*, n° 47).

L'affectation des voies de circulation au domaine public s'effectue en application de la LRoutes (Michel HOTTELIER, *op. cit.*, n° 61).

**4.1** Le réseau routier primaire a pour fonction d'assurer des échanges fluides entre les différents secteurs de l'agglomération, ainsi qu'entre l'agglomération et le territoire qui l'entoure. Le réseau routier secondaire a pour fonction d'assurer des échanges, notamment entre les différents quartiers. Le réseau routier de quartier a pour fonction de desservir les habitants et les activités (art. 3A LRoutes).

La continuité de la circulation est garantie à chaque intersection du réseau primaire et/ou du réseau secondaire (art. 3B al. 1 LRoutes). Les réseaux primaire et secondaire sont affectés prioritairement au trafic motorisé public et privé. Leur aménagement est conçu dans ce sens. Pour le surplus, l'utilisation du réseau routier par les autres modes de transport est organisée selon les modalités prévues dans la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (LMCE - H 1 21 ; art. 3B al. 2 LRoutes).

Le Conseil d'État édicte les dispositions d'exécution et établit la carte de la hiérarchie du réseau routier. La carte est réexaminée tous les quatre ans et, au besoin, remaniée (art. 3C LRoutes).

À teneur de l'art. 4 LRoutes, les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales (al. 1). Les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon carte annexée à la LRoutes, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels (al. 2). Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés. Les voies publiques communales sont classées en routes communales principales et en routes communales secondaires (al. 3).

**4.2** Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'art. 3B LRoutes qu'un commissaire a proposé d'ajouter « par tous les utilisateurs » à la fin de l'al. 1 de l'art 3B. Un commissaire a fait remarquer que cela serait difficile, en raison de la différence de vitesse entre certains modes de transports. Au vote, l'amendement a

été rejeté. Un commissaire a alors proposé de scinder l'al. 2 en deux. Le président du département a rappelé que la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01) indiquait que les routes étaient destinées à tous types de trafics, motorisés ou non. Il a proposé une nouvelle formulation de l'alinéa. L'amendement a été accepté. L'al. 2 de l'art. 3B avait dès lors la teneur suivante : Les réseaux primaire et secondaire sont affectés prioritairement au trafic motorisé public et privé. Leur aménagement est conçu en ce sens. Pour le surplus, l'utilisation du réseau routier par les autres modes de transport est organisée en fonction des plans d'organisation spécifiques à chaque mode (MGC 2002-2003/ X A 5665).

L'art. 3B al. 2 LRoutes a ultérieurement été modifié pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la LMCE.

**4.3** Le plan directeur du réseau routier est un instrument de planification, de répartition et de gestion de la voirie pour tous les modes de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied (art. 5 al. 1 du Règlement portant sur l'organisation du réseau routier du 27 septembre 2004 (RORR - L 1 10.04).

5. L'attribution des nouveaux pavillons pour la vente de glaces ou de souvenirs sur le pourtour de la rade a été faite par la ville en application des règles qui régissent l'usage accru du domaine public, soit en premier lieu la LRoutes et la LDPu. En application de l'art. 93 al. 1 LRoutes, le TAPI était compétent pour connaître du litige (ATA/230/2011 du 5 avril 2011, consid. 6).
6. En l'espèce, le litige porte sur une utilisation excédant l'usage commun, au sens de l'art. 13 LDPu, de la F\_\_\_\_\_ par la société. S'agissant d'une voie publique au sens des art. 1 let. a LDPu, 1 RUDP et 1 à 4 LRoutes, le TAPI est compétent, en application de l'art. 93 LRoutes.

La recourante soutient que la violation d'un droit acquis ne ferait l'objet d'aucune loi spéciale, raison pour laquelle la chambre administrative serait compétente. Elle ne peut être suivie. Les droits acquis qu'elle allègue sont en relation avec l'utilisation excédant l'usage commun, au sens des art. 13 LDPu et 56 LRoutes. Déterminer si, comme elle le soutient, elle bénéficie de droits acquis est en conséquence, sur recours et en première instance, de la compétence du TAPI (art. 93 al. 1 LRoutes).

La chambre administrative est en conséquence incompétente pour examiner le bien-fondé des recours.

Conformément à l'art. 64 al. 2 LPA, le recours adressé à une autorité incompétente est transmis d'office à la juridiction administrative compétente et le recourant en est averti. L'acte est réputé déposé à la date à laquelle il a été adressé à la première autorité.

La présente cause sera dès lors transmise au TAPI.

7. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevables les recours interjetés les 9 avril et 26 mai 2025 par A\_\_\_\_\_ Sàrl ;  
transmet pour raison de compétence la cause A/1261/2025 au Tribunal administratif de première instance ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni 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, avenue du Tribunal fédéral 29, 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, avocate de la recourante, à la Ville de B\_\_\_\_\_ 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 :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

S. HÜSLER ENZ

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :