

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1262/2025-DOMPU

ATA/545/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Décision du 14 mai 2025

de jonction et sur mesures provisionnelles

dans la cause

A_____ ET B_____ Sàrl
représentée par Me Fanny ROULET, avocate

recourante

contre

VILLE DE GENÈVE

intimée

Vu, en fait, le recours interjeté le 9 avril 2025 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) par A_____ ET B_____ Sàrl (ci-après : la Sàrl) contre le projet, non signé, de procès-verbal de la réunion du lundi 10 mars 2025 entre des représentants de la Ville de Genève (ci-après : la ville) et deux représentants de la Sàrl ; qu'elle a conclu au constat de la nullité subsidiairement à l'annulation de la décision communiquée par procès-verbal du 10 mars 2025 ; qu'il devait être constaté qu'elle disposait d'un droit acquis pour l'organisation du C_____ sur la plaine durant 60 jours chaque début du mois de novembre jusqu'au début du mois de janvier ; que subsidiairement la chambre administrative devait ordonner à la ville d'autoriser l'organisation du C_____ à la période prévue ; que plus subsidiairement encore la ville devait être condamnée à payer une indemnité équivalant *a minima* à 30 % de son chiffre d'affaires pour la révocation de son droit ; que la Sàrl exploitait le C_____ lequel se produisait, depuis plus de 30 ans, six semaines pendant les fêtes de fin d'année sur la Plaine de Plainpalais (ci-après : la Plaine) ; que la D_____ (ci-après : la D_____) avait déposé une demande auprès du Conseil administratif de la Ville (ci-après : CA) afin de pouvoir, durant la période de fermeture du Casino Théâtre pour cause de travaux, entre janvier 2026 et le printemps 2029, occuper la Plaine entre mi-août et début janvier avec une structure de théâtre provisoire ; que le 18 décembre 2024, le CA avait donné son accord à la D_____ ; que l'implantation sur la Plaine était la même que celle du C_____ ; que la réunion du 10 mars 2025 avait pour objectif d'en informer sans attendre la Sàrl ; que ledit procès-verbal induisait ainsi une décision informelle de refus de l'implantation de la Sàrl sur la Plaine de Plainpalais entre 2026 et 2029 ; que par courrier du 21 mars 2025, elle avait sollicité de la ville qu'une décision formelle sujette à recours lui soit notifiée jusqu'au 8 mars 2025 ; que la ville n'y avait pas donné suite ; qu'elle était dès lors contrainte de déposer deux recours : l'un pour déni de justice au vu de l'absence de décision (cause A/1261/2025) et l'autre contre le procès-verbal de la réunion du 10 mars 2025 (cause A/1262/2025) ; qu'elle proposait son spectacle depuis 1992, offrant tant des représentations pouvant accueillir l'000 spectateurs, que des diners-spectacles pour 500 personnes, ou des soirées privées ; qu'il s'agissait d'une tradition genevoise, à vocation sociale et d'inclusion, qui avait trouvé son public à ces dates et sur cet emplacement, d'ailleurs adapté aux cirques et non à un théâtre ; que seules les années 2009 à 2011, pour raisons de travaux sur la Plaine puis 2020, en raison du Covid-19 avaient interrompu cette tradition ; qu'entre 2009 et 2011 elle s'était produite à Chêne-Bougeries (2009 et 2010) puis aux Vernets en 2011 ; que ce déplacement avait eu un impact négatif sur son chiffre d'affaires, étant précisé que le spectacle était sa seule source de revenus ; qu'elle était en conséquence au bénéfice de droits acquis ; que sa liberté économique était violée ;

qu'elle a préalablement requis le constat que le recours avait effet suspensif ; qu'au vu de son droit acquis, l'effet suspensif automatique du recours paralysait la décision et donc le retrait du droit à l'implantation habituellement concédé aux dates concernées ; que subsidiairement, l'effet suspensif devait être accordé dès lors qu'hormis la décision du CA d'octroyer la Plaine à un autre événement, rien ne s'opposait matériellement à l'organisation du C_____ pour les années 2026 à 2029 ; que son intérêt privé, financier, à ce que le cirque

puisse continuer à avoir lieu à l'emplacement usuel et aux dates habituelles était très important ; qu'en sus des attentes du public, des dizaines de familles œuvrant pour la Sàrl seraient, à défaut, privées d'activités et de ressources ;

que par courrier séparé, elle a requis la jonction des causes A/1261/2025 et A/1262/2025 ;

que la ville a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet ; que la société sollicitait, depuis plusieurs années, l'autorisation d'organiser le C _____ auprès des autorités cantonales et communales concernées ; que des permissions d'usage accru du domaine public précaires avaient été délivrées pour chaque édition, sur demande de l'intéressée ; que si la recourante devait en faire la demande – ce qu'elle n'avait pas encore fait – la ville ne pourrait pas lui octroyer l'usage accru de la Plaine de Plainpalais entre août et janvier durant les années 2026 à 2029 compte tenu de la décision du CA en faveur de la D _____ ; qu'elle avait répondu, le 10 avril 2025, à la mise en demeure de la Sàrl, expliquant qu'à ce stade, et dans la mesure où elle n'avait pas été saisie d'une requête formelle de la part de la société, le prononcé d'une décision portant sur la délivrance ou le refus d'une permission d'usage accru pour les éditions 2026, 2027 et 2028 était prématuré ; que le procès-verbal n'était pas une décision ; que les recours en matière d'autorisations d'usage accru relevaient principalement de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) et donc de la compétence du Tribunal administratif de première instance ; qu'en tous les cas, le procès-verbal revêtait un caractère négatif puisqu'il retranscrivait l'indisponibilité de la Plaine durant les années à venir ; qu'un effet suspensif ne pouvait dès lors pas entrer en considération ; qu'elle s'en rapportait sur la jonction des causes ;

que dans sa réplique, la Sàrl a rappelé disposer d'un droit acquis, soit un statut légal avant la décision, respectivement le déni de justice, raison pour laquelle la chambre administrative pouvait entre en matière sur l'effet suspensif ;

Considérant, en droit, que :

que la compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10) ; que la chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 LPA) ;

que la matière de domaine public cantonal est régie à Genève par un *corpus* de lois qui s'imbriquent et se complètent tels par exemple la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05), le règlement du 21 décembre 1988 concernant l'utilisation du domaine public (RUDP - L 1 10.12) et la LRoutes ; qu'il n'est donc pas aisé d'identifier cibler la juridiction compétente laquelle dépend de l'activité en cause (stand, pavillon, terrasse ou encore champ de foire ; ATA/802/2023 du 26 juillet 2023) ;

que la réponse à cette question nécessite une instruction plus approfondie. ; que partant, la question de la recevabilité du recours sous l'angle de la juridiction compétente, pourra demeurer réservée ;

que l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 LPA) ;

qu'en l'espèce, si, certes, les procédures A/1261/2025 et A/1262/2025 concernent les mêmes personnes morales, comparaisant par le même conseil, et concernent le même complexe de faits, soit l'éventuel droit de la recourante d'installer le C_____ sur la Plaine entre 2026 et 2029, la première porte sur un déni de justice alors que la seconde concerne le procès-verbal d'une réunion ; que les dispositions de procédure ne sont pas les mêmes, ne serait-ce que dans les délais dans lesquels la chambre de céans doit les traiter (art. 77 al. 1 et 3 LPA) ou le dispositif de l'arrêt (art. 69 al. 3 et 4 LPA) ;

que dans ces conditions, en l'état, elles ne seront pas jointes ;

que les décisions sur effet suspensif et mesures provisionnelles sont prises par le président, respectivement par la vice-présidente, ou en cas d'empêchement de ceux-ci, par un ou une juge (art. 21 al. 2 LPA ; 9 al. 1 du règlement interne de la chambre administrative du 26 mai 2020) ;

qu'aux termes de l'art. 66 LPA, sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours (al. 1) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, retirer ou restituer l'effet suspensif (al. 3) ;

que selon la jurisprudence constante de la chambre administrative, des mesures provisionnelles – au nombre desquelles compte la restitution de l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], Brennpunkte im Verwaltungsprozess, 2013, 61-85, p. 63) – ne sont légitimes que si elles s'avèrent indispensables au maintien d'un état de fait ou à la sauvegarde d'intérêts compromis (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ATA/1112/2020 du 10 novembre 2020 consid. 5 ; ATA/1107/2020 du 3 novembre 2020 consid. 5).

qu'elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (arrêts précités). Ainsi, dans la plupart des cas, les mesures provisionnelles consistent en un minus, soit une mesure moins importante ou incisive que celle demandée au fond, ou en un aliud, soit une mesure différente de celle demandée au fond (Isabelle HÄNER, Vorsorgliche Massnahmen in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess in RDS 1997 II 253-420, 265) ;

que l'octroi de mesures provisionnelles présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405) ;

que lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution ; qu'elle dispose d'un large

pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire ; que la restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1) ;

que selon la jurisprudence, un effet suspensif ne peut être restitué lorsque le recours est dirigé contre une décision à contenu négatif, soit contre une décision qui porte refus d'une prestation ; que la fonction de l'effet suspensif est de maintenir un régime juridique prévalant avant la décision contestée ; que si, sous le régime antérieur, le droit ou le statut dont la reconnaissance fait l'objet du contentieux judiciaire n'existait pas, l'effet suspensif ne peut être restitué car cela reviendrait à accorder au recourant d'être mis au bénéfice d'un régime juridique dont il n'a jamais bénéficié (ATF 127 II 132 ; 126 V 407 ; 116 Ib 344) ;

que lorsqu'une décision à contenu négatif est portée devant la chambre administrative et que le destinataire de la décision sollicite la restitution de l'effet suspensif, il y a lieu de distinguer entre la situation de celui qui, lorsque la décision intervient, disposait d'un statut légal qui lui est retiré de celui qui ne disposait d'aucun droit ; que dans le premier cas, il peut être entré en matière sur une requête en restitution de l'effet suspensif, aux conditions de l'art. 66 al. 2 LPA, l'acceptation de celle-ci induisant, jusqu'à droit jugé, le maintien des conditions antérieures ; qu'en revanche, il ne peut être entré en matière dans le deuxième cas, vu le caractère à contenu négatif de la décision administrative contestée ; que dans cette dernière hypothèse, seul l'octroi de mesures provisionnelles, aux conditions cependant restrictives de l'art. 21 LPA, est envisageable (ATA/70/2014 du 5 février 2014 consid. 4b ; ATA/603/2011 du 23 septembre 2011 consid. 2 ; ATA/280/2009 du 11 juin 2009 ; ATA/278/2009 du 4 juin 2009) ;

que selon la jurisprudence, lorsqu'une autorité judiciaire se prononce sur l'effet suspensif ou d'autres mesures provisoires, elle peut se limiter à la vraisemblance des faits et à l'examen sommaire du droit (examen *prima facie*), en se fondant sur les moyens de preuve immédiatement disponibles, tout en ayant l'obligation de peser les intérêts respectifs des parties (ATF 139 III 86 consid. 4.2 ; 131 III 473 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_1/2021 du 8 mars 2021 consid. 3) ;

que pour des mesures provisionnelles, les chances de succès devraient être prise en compte si elles sont claires ; en revanche, la retenue s'impose en cas d'ambiguïté de fait ou de droit, car, dans ce cas, les bases de décision nécessaires doivent encore être obtenues dans la procédure au fond (ATF 127 II 132 consid. 3) ;

que l'utilisation du domaine public communal est régie par la LDPu, par le RUDP ainsi que, notamment, par LRoutes ; que 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) ; que les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu) ; qu'en matière de gestion du domaine public communal, plus particulièrement dans l'octroi ou le refus de permissions d'utilisation excédant l'usage commun, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante

liberté d'appréciation (arrêts du Tribunal fédéral 2C_118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 4.3 ; 2P.69/2006 du 5 juillet 2006 consid. 2.2 ; ATA/802/2023 précité et les références citées) ;

que dans ce cadre, il est dans la nature des choses que les questions d'ordre culturel, d'aménagement du territoire, d'esthétique et de besoins du consommateur local entrent en considération dans la pondération des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 2C_819/2014 du 3 avril 2015 consid. 5.2) ;

que le simple octroi d'une autorisation de police comme par exemple une autorisation de construire ne crée pas de droits acquis ; qu'en tant que telle, la répétition de décisions successives de contenu identique n'en fait pas non plus un droit acquis (principe de la confiance ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., p. 266 et 267) ;

qu'en l'espèce, la recourante a interjeté recours contre un projet de procès-verbal d'une réunion au cours de laquelle elle a été informée de l'impossibilité de mettre à sa disposition la Plaine pour les années 2026 à 2029 ; que la réunion avait pour but son information et l'ébauche de solutions alternatives ; qu'il est en conséquence, *prima facie*, douteux que le recours soit dirigé contre une décision et qu'il soit en conséquence recevable ;

que la ville indique, sans être contredite, que l'exploitation de la Plaine fait l'objet d'autorisations précaires chaque année, pour des périodes précises ; qu'il s'agit d'autorisations délivrées ponctuellement ; qu'il ne ressort pas du dossier que la recourante aurait reçu la garantie de se voir délivrer de telles autorisations à l'avenir ;

que par ailleurs, comme vu ci-dessus, en matière de gestion du domaine public communal, plus particulièrement dans l'octroi ou le refus de permissions d'utilisation excédant l'usage commun, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté d'appréciation ;

que les chances de succès du recours sur le fond n'apparaissent *prima facie* pas évidentes ;

que de surcroît, il n'est, à première vue, pas contesté que la recourante n'a pas encore déposé de requête pour l'utilisation du domaine public pour les années concernées ; que le recours apparaît ainsi, de prime abord et sans préjudice de l'examen au fond, prématuré ;

que la demande de mesures provisionnelles sera en conséquence rejetée ;

que le sort des frais sera réservé jusqu'à droit jugé au fond ;

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette la demande de jonction avec la cause A/1261/2025 ;

rejette la demande de mesures provisionnelles ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les 30 jours qui suivent sa

notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquée la présente décision à Me Fanny ROULET-TRIBOLET, avocate de la recourante, ainsi qu'à la Ville de Genève – département de la sécurité et des sports.

Le président :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :