

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1476/2025-DIV

ATA/1013/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 septembre 2025

dans la cause

ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES (ASLOCA)

recourante

représentée 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 (ci-après : DT).

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

b. En l'absence de réponse du DT, l'ASLOCA l'a relancé le 1^{er} 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 DT a indiqué à l'ASLOCA que le choix du DT de ne plus offrir la consultation de données concernées sur le site Internet du RF avait été inévitable pour des raisons techniques, juridiques et subsidiairement financières.

d. Le 28 mars 2023, l'ASLOCA a contesté la position du DT.

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

Elle a conclu principalement à ce qu'il soit ordonné au DT 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, et 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 celui de la FAO.

b. Par arrêt sur partie du 17 octobre 2023 (ATA/1139/2023), la chambre administrative s'est déclarée compétente pour statuer sur le recours de l'ASLOCA, qui était recevable du point de vue de l'acte attaqué.

c. Par arrêt du 30 avril 2024 (ATA/531/2024), la chambre administrative a admis le recours et ordonné au DT de procéder aux publications faites en vertu de l'art. 157 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile du 11 octobre 2012 (LaCC - E 1 05) en mentionnant l'adresse de l'immeuble concerné, la consultation de ces publications devant de plus être rendue possible sur un site Internet de façon illimitée dans le temps.

- C. a.** Le 16 octobre 2024, l'ASLOCA a demandé au DT de donner suite à l'ATA/531/2024 précité, au plus tard d'ici au 31 octobre 2024.
- b.** Le 31 octobre 2024, le conseiller d'État en charge du DT lui a répondu qu'il entendait respecter la décision de justice dans les meilleurs délais. Toutefois, dans la mesure où le site Internet du RF était devenu obsolète, il n'était pas possible de mettre en œuvre l'ATA/531/2024 avant une refonte complète du site. Selon ses informations, la mise en œuvre du système informatique permettant de respecter ledit arrêt pouvait intervenir dans le courant de l'année 2025. Durant cette phase transitoire, il était garanti que les prestations telles que prévues dans l'arrêt, s'agissant de toute demande liée à une adresse ou une publication de plus de deux ans, étaient assurées sur demande au RF et seraient traitées dans les meilleurs délais.
- c.** Le 28 novembre 2024, l'ASLOCA a rappelé au DT que dans la mesure où les données des transactions immobilières devaient être saisies manuellement, il n'existait aucun obstacle technique ou informatique à ce que l'adresse soit publiée à côté du numéro de parcelle, dans les avis qui paraissaient dans la FAO.
- d.** Le 7 janvier 2025, le conseiller d'État a expliqué à l'ASLOCA que l'ORF ne pouvait pas encore publier, à côté des numéros de parcelle, les adresses des bâtiments dans la FAO, mais qu'il y procéderait dès que possible. Il restait dans l'attente de la réponse d'autres cantons.
- e.** Le 16 janvier 2025, l'ASLOCA a relevé que le DT était en mesure de prendre les mesures nécessaires, nonobstant les motifs qu'il invoquait. Elle proposait une solution pour remédier partiellement au blocage d'autres cantons, soit la création d'une nouvelle rubrique provisoire dans la FAO contenant l'adresse des parcelles.
- f.** Le 18 février 2025, le conseiller d'État a indiqué qu'il ne donnerait pas suite à la proposition de l'ASLOCA.
- g.** Le lendemain, celle-ci a rappelé au DT que l'ATA/531/2024 était applicable dès sa réception.
- D. a.** Par acte remis à la poste le 28 avril 2025, l'ASLOCA a déposé auprès de la chambre administrative une action en exécution de l'ATA/531/2024 précité, concluant principalement à ce qu'il soit ordonné au DT de procéder sans délai à toute mesure permettant d'assurer le respect de l'ATA/531/2024 et de procéder sans délai à toute mesure permettant de consulter les publications concernées de façon illimitée dans le temps. Subsidiairement, elle a conclu à ce que l'accès à la rédaction de la FAO et à l'office du RF soit accordé à un informaticien ou un autre spécialiste désigné par la chambre administrative, subsidiairement par elle-même, afin qu'il procède aux modifications temporaires nécessaires à la mise en œuvre et à l'exécution de l'ATA/531/2024.

Celui-ci était entré en force. Son exécution relevait de la compétence de la chambre administrative. Le DT ne contestait pas qu'il lui était possible de remédier partiellement au blocage, dû à l'absence d'une réponse positive d'autres cantons, par la création d'une rubrique provisoire dans la FAO. Cependant, il indiquait ne pas

vouloir y donner suite, pour des raisons d'organisation du travail. Cette attitude traduisait un mépris de la force exécutoire de l'ATA/531/2024.

Quant à la possibilité de consulter les transactions au-delà de deux ans sur le site Internet, le DT ne donnait aucune justification de son refus d'appliquer la loi, car elle n'exigeait aucun concours des autres cantons.

b. Le DT a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

c. Dans sa réplique, l'ASLOCA a relevé que le litige ne concernait pas uniquement l'exécution de l'ATA/531/2024. La suppression par le DT de la publication des adresses des transactions immobilières et la limitation dans le temps à la consultation de celles-ci n'étaient pas seulement un acte matériel, mais également une atteinte au principe de la légalité, par le refus prolongé d'appliquer la loi.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1.** La chambre administrative examine d'office la recevabilité des recours et demandes portés devant elle (art. 1 al. 2, art. 6 al. 1 let. c et art. 11 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ATA/1145/2022 du 15 novembre 2022 consid. 1 ; ATA/774/2022 du 9 août 2022 consid. 1).

Il convient dès lors d'examiner si l'acte déposé par la requérante est recevable.

1.1 Aux termes de l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative, sous réserve de la compétence de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales (al. 1). 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 (al. 2). La chambre administrative connaît en instance cantonale unique des actions fondées sur le droit public qui ne peuvent pas faire l'objet d'une décision au sens de l'al. 2 et qui découlent d'un contrat de droit public (al. 3). Elle connaît en instance cantonale unique des contestations prévues à l'art. 61 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08 ; al. 4) et des contestations prévues à l'art. 67 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 20 décembre 2019 (LPPCi - RS 520.1 ; al. 5). Le recours à la chambre administrative est ouvert dans d'autres cas lorsque la loi le prévoit expressément (al. 6).

1.2 Selon l'art. 53 al. 1 LPA, une décision est exécutoire lorsqu'elle ne peut plus être attaquée par réclamation ou par recours (let. a), que le recours ou la réclamation n'a pas d'effet suspensif (let. b) ou que l'effet suspensif a été retiré (let. c). L'art. 53 al. 2 LPA dispose que nul ne peut user des prérogatives que lui confère une décision avant que celle-ci ne soit exécutoire.

Le dispositif de la décision ou de l'arrêt a un caractère exécutoire (ATF 142 III 210 consid. 2.2 ; ATA/991/2023 du 12 septembre 2023 consid. 1.3 ; Alexandre DE CHAMBRIER, in François BELLANGER/Jérôme CANDRIAN/Madeleine HIRSIG-VOUILLOZ [éd.], Commentaire romand de la loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n. 19 *ad* art. 39).

1.3 Selon l'art. 54 LPA, qui porte sur l'exécution des décisions de nature non pécuniaire, les autorités administratives exécutent ou font exécuter leurs propres décisions (al. 1). Les décisions prises par les juridictions administratives sont exécutées par l'autorité administrative compétente en première instance (al. 2).

Selon l'art. 56 LPA, pour l'exécution des autres décisions, l'autorité peut recourir à l'exécution aux frais de l'obligé par l'autorité ou par un tiers mandaté ; ces frais sont fixés par une décision spéciale (al. 1 let. a). À moins qu'il n'y ait péril en la demeure, le recours à des mesures d'exécution sera précédé d'un avertissement écrit (al. 2). L'autorité ne doit pas employer de moyens de contraintes plus rigoureux que ne l'exigent les circonstances (al. 3).

1.4 Selon l'art. 57 LPA, sont susceptibles d'un recours, les décisions finales (let. a), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (let. b), les décisions incidentes à certaines conditions (let. c) et les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État (let. d).

1.5 La plupart du temps, les obligations que le droit administratif impose aux administrés ou à l'État sont exécutées volontairement. Cependant, il peut arriver que tel ne soit pas le cas. Les principes de la légalité et de l'intérêt public exigent alors que des moyens puissent être mis en œuvre pour obliger le destinataire de l'obligation à s'exécuter, voire pour exécuter l'obligation à sa place (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, p. 395 n. 1133). Ainsi, lorsqu'un administré ou une autorité n'adopte pas un comportement conforme à la loi, à une décision ou à un jugement d'application de celle-ci, des mécanismes de contrainte tendent à le leur imposer contre leur gré (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2^e éd., 2025, p. 1221 n. 2834).

Afin d'assurer l'exécution des obligations de droit administratif, l'État dispose de différents moyens, qui visent tous à assurer l'exécution d'obligations découlant d'une norme ou d'une décision. Les mesures d'exécution forcée au sens strict visent directement l'exécution d'une obligation particulière. Pour les obligations non pécuniaires, il s'agit de la contrainte directe et de l'exécution par équivalent. (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 396 n. 1137 s.). L'exécution par équivalent (ou par substitution) consiste pour l'autorité à exécuter elle-même ou faire exécuter par un tiers une obligation à laquelle son destinataire se soustrait (*ibid.*, p. 407 n. 1187 s.)

1.6 L'État ne peut être le destinataire de mesures d'exécution forcée que pour des créances pécuniaires. Pour les devoirs étatiques exécutables en nature, d'autres

voies devront être suivies. La plus simple est la plainte à l'autorité de surveillance. On peut aussi envisager la requête de décision au sens de l'art. 25a PA (ou de l'art. 4A LPA au plan cantonal), cette voie étant aussi ouverte en cas d'omission de l'État (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 401 n. 1162). Dans les limites de ce mécanisme, les administrés peuvent requérir de l'autorité supérieure ou de l'autorité de surveillance qu'elle contraigne l'autorité défaillante à s'exécuter. À défaut, celle-ci est susceptible d'engager la responsabilité patrimoniale de l'État (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 1222 n. 2836).

1.7 L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/799/2025 du 22 juillet 2025 consid. 3.1 et l'arrêt cité).

1.8 Le Conseil d'État peut en tout temps évoquer, le cas échéant pour décision, un dossier dont la compétence est départementale en vertu de la loi ou d'un règlement, ou a été déléguée : lorsqu'il estime que l'importance de l'affaire le justifie (let. a) et pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une matière où il est autorité de recours (let. b ; art. 3 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 - LECO - B 1 15).

1.9 En l'espèce, l'action déposée par la recourante tend à l'exécution de l'ATA/531/2024 précité, qui n'a pas fait l'objet d'un recours et est entré en force. Son dispositif doit donc être exécuté par le DT, soit l'autorité administrative compétente en première instance (art. 54 al. 2 LPA).

Il n'est pas contesté que le DT n'a pas encore exécuté ledit dispositif, ou à tout le moins pas entièrement. Celui-ci lui ordonnait de procéder aux publications faites en vertu de l'art. 157 LaCC en mentionnant l'adresse de l'immeuble concerné, la consultation de ces publications devant de plus être rendue possible sur un site Internet de façon illimitée dans le temps. Le dispositif impose dès lors au DT une obligation (de faire) non pécuniaire. Or, l'État ne peut être le destinataire de mesures d'exécution forcée que pour ses dettes pécuniaires. Par conséquent, les conclusions prises par la recourante (qui délimitent l'objet du litige), tendant principalement à ce qu'il soit ordonné au DT de prendre sans délai les mesures pour respecter le dispositif de l'ATA/531/2024 précité et subsidiairement à ce qu'une exécution par substitution soit ordonnée, ne sont pas recevables, celles-ci visant la prise de mesures d'exécution forcée à l'encontre de l'État.

Si les administrés peuvent certes requérir de l'autorité supérieure, soit en l'occurrence la chambre de céans, qu'elle contraigne l'autorité dite « défaillante » à s'exécuter, la recourante a toutefois déjà usé de cette voie en déposant le recours ayant mené au prononcé de l'ATA/531/2024. Comme cela a déjà été relevé, dans la mesure où l'État ne peut être le destinataire de mesures d'exécution forcée que pour ses dettes pécuniaires, ce que les prestations dues par le DT ne sont en l'occurrence

pas, la recourante ne dispose pas de la possibilité de saisir à nouveau la chambre de céans pour que celle-ci prenne des mesures en vue de l'exécution de son arrêt.

Par ailleurs, la recourante n'attaque aucune nouvelle décision sujette à recours (art. 57 LPA) et aucune voie de droit n'est ouverte auprès de la chambre de céans contre l'inexécution (ou l'exécution partielle) d'un arrêt définitif par une autorité administrative tenue d'exécuter le dispositif dudit arrêt (art. 132 LOJ *a contrario*), sous réserve éventuellement des situations où sont en jeu des dettes pécuniaires de l'État.

Il s'ensuit que l'acte sera déclaré irrecevable. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner les griefs de la recourante portant sur le fond du litige.

Compte tenu des circonstances, le présent arrêt sera communiqué au Conseil d'État également afin que ce dernier intervienne, en vertu de l'art. 3 LECO, pour l'exécution de l'ATA/531/2024 précité.

2. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable l'action déposée le 28 avril 2025 par l'ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES ;

met un émoulement de CHF 500.- à la charge de l'ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES ;

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 suisse, av. 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 de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Romolo MOLO, avocat de la recourante, au département du territoire ainsi qu'au Conseil d'État pour information.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN,
Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

le président siégeant :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :