RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2334/2020-LCR **ATA/938/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 septembre 2021

dans la cause

Monsieur A_____
et
Monsieur B_____
et
Madame C_____
représentés par Me Michel Bosshard, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES – OCT
représenté par Me Tobias Zellweger, avocat

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 avril 2021 (JTAPI/356/2021)

EN FAIT

1) a. Par arrêté GW/2019-00832 du 31 octobre 2019 (ci-après : l'arrêté du 31 octobre 2019) réglementant la circulation à la rue de la Croix-Rouge et la place des Casemates en ville, section cité, le département des infrastructures (ci-après : le département) a adopté, de manière temporaire et à titre de mesure à l'essai, pour une durée de douze mois au maximum, les règles de circulation suivantes :

« 1. a) À la rue de la Croix-Rouge, la place des Casemates et la rue de l'Athénée, sur son tronçon compris entre la rue de la Croix-Rouge et le boulevard Émile-Jacques-Dalcroze, pour le sens de circulation en direction de la place de Neuve, sous réserve de la lettre b), la circulation est interdite aux voitures automobiles et aux motocycles ;

b) Les bus et les taxis ne sont pas soumis à cette interdiction ;

c) Des signaux "Circulation interdite aux voitures automobiles et aux motocycles" (2.13 OSR), munis d'une plaque complémentaire "Bus et taxis autorisés", indiquent ces prescriptions ;

d) Au débouché de la rue René-Louis-Piachaud sur la rue de la Croix-Rouge, un signal "Obliquer à gauche" (2.38 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, cycles et taxis exceptés", complète cette prescription ;

e) À l'intersection du boulevard Émile-Jacques-Dalcroze avec la place des Casemates, un signal "Interdiction d'obliquer à droite" (2.42 OSR) complète ces prescriptions ;

f) Au débouché de la rue de l'Athénée sur le boulevard Émile-Jacques-Dalcroze ; direction rue de la Croix-Rouge, un signal "Obliquer à droite" (2.37 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, cycles et taxis exceptés", complète ces prescriptions.

2. a) À la rue Beauregard, sur son tronçon compris entre la rue Tabazan et la rue de la Croix-Rouge, sous réserve de la lettre b), la circulation est interdite aux voitures automobiles et aux motocycles ;

b) Les bus, les taxis et le train touristique ne sont pas soumis à cette interdiction ;

c) Un signal "Circulation interdite aux voitures automobiles et aux motocycles" (2.13 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, taxis et train touristique autorisés", indique ces prescriptions ;

d) Un signal "Obliquer à droite" (2.37 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Cycles et taxis exceptés", complète cette prescription au débouché de la rue Beauregard sur la rue Tabazan.

3. a) Les arrêtés du 08.03.1973, du 06.12.1955 et du 26.06.1992, interdisant d'obliquer à gauche, le parcage et de dépassements sont abrogés ;

b) L'arrêté du 03.12.1962 réglementant la circulation à la rue Beauregard est modifiée en conséquence.

4. La signalisation est déposée, fournie, posée, entretenue et réparée par une entreprise dûment agréée par l'office cantonal des transports (OCT), à l'initiative et aux frais de la Ville de Genève.

5. Le présent arrêté constitue une décision finale susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif de première instance […], dans le délai de 30 jours à compter du lendemain de sa publication […]..

6. La présente décision entre en force à l'échéance du délai de recours, les réglementations du trafic prenant effet dès la pose de la signalisation.

7. Au terme de l'essai, la Ville de Genève doit s'adresser à une entreprise dûment agréée par l'office cantonal des transports (OCT) pour qu'il soit procédé à la dépose de la signalisation en place, à ses frais, sous réserve de l'entrée en force d'une décision pérennisant ladite signalisation. Si la Ville de Genève n'entend pas pérenniser la mesure à l'essai, la signalisation routière antérieure à l'essai fait foi et doit être remise en place. »

b. Cet arrêté a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du même jour et contesté devant les autorités judiciaires compétentes dans la cause n° A/4484/2019 notamment par Madame C_____ et Messieurs A_____ et B_____, domiciliés ou exerçant leurs activités dans les immeubles bordant la rue De-Candolle.

2) Le 11 mai 2020, l'office cantonal des transports (ci-après : OCT) a établi un rapport explicatif concernant la « réglementation de la circulation dans le cadre du déconfinement au Covid-19 à la rue de la Croix-Rouge », aux termes duquel il était indiqué qu'afin de répondre au prévisible engorgement du trafic dû à la baisse de capacité des transports collectifs découlant de la nécessité d'éviter la transmission du SARS-CoV-2 et d'offrir des alternatives à l'usage desdits transports, de manière à éviter leur engorgement et limiter la propagation du virus, il était proposé de réglementer la circulation à la rue de la Croix-Rouge, en y autorisant la seule circulation des bus, des cycles et des taxis, ainsi que les riverains de la rue Beauregard, pour la voie de circulation en direction de la place de Neuve, les sens de circulation inverse restant inchangé.

3) Par arrêté GW/2020-00204 du 12 mai 2020 réglementant la circulation à la rue de la Croix-Rouge et la place des Casemates en ville, section cité, publié dans la FAO du même jour, le département a adopté temporairement, du 12 mai au 9 juillet 2020, maximum, les règles de circulation suivantes :

« 1. a) À la rue de la Croix-Rouge, la place des Casemates et la rue de l'Athénée, sur son tronçon compris entre la rue de la Croix-Rouge et le boulevard Émile-Jacques-Dalcroze, pour le sens de circulation en direction de la place de Neuve, sous réserve de la lettre b), la circulation est interdite aux voitures automobiles et aux motocycles ;

b) Les bus et les taxis ne sont pas soumis à cette interdiction ;

c) Des signaux "Circulation interdite aux voitures automobiles et aux motocycles" (2.13 OSR), munis d'une plaque complémentaire "Bus et taxis autorisés", indiquent ces prescriptions ;

d) Au débouché de la rue René-Louis-Piachaud sur la rue de la Croix-Rouge, un signal "Obliquer à gauche" (2.38 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, cycles et taxis exceptés", complète cette prescription ;

e) À l'intersection du boulevard Émile-Jacques-Dalcroze avec la place des Casemates, un signal "Interdiction d'obliquer à droite" (2.42 OSR) complète ces prescriptions ;

f) Au débouché de la rue de l'Athénée sur le boulevard Émile-Jacques-Dalcroze ; direction rue de la Croix-Rouge, un signal "Obliquer à droite" (2.37 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, cycles et taxis exceptés", complète ces prescriptions.

2. a) À la rue Beauregard, sur son tronçon compris entre la rue Tabazan et la rue de la Croix-Rouge, sous réserve de la lettre b), la circulation est interdite aux voitures automobiles et aux motocycles ;

b) Les bus, les taxis, le train touristique, et les riverains de la rue Beauregard ne sont pas soumis à cette interdiction ;

c) Un signal "Circulation interdite aux voitures automobiles et aux motocycles" (2.13 OSR), muni d'une plaque complémentaire "Bus, taxis, train touristique et riverains de Beauregard autorisés", indique ces prescriptions ;

d) Un signal "Obliquer à droite" (2.37 OSR), muni d'une plaque

complémentaire "Cycles, bus, taxis et riverains de Beauregard exceptés", complète cette prescription au débouché de la rue Beauregard sur la rue Tabazan.

3. a) Les arrêtés du 08.03.1973, du 06.12.1955 et du 26.06.1992, interdisant d'obliquer à gauche, le parcage et de dépassements sont suspendus ;
   b) L'arrêté du 03.12.1962 réglementant la circulation à la rue Beauregard est modifiée en conséquence.
4. La signalisation est déposée, fournie, posée, entretenue et réparée par une entreprise dûment agréée par l'office cantonal des transports (OCT), à l'initiative et aux frais de la Ville de Genève.
5. La présente décision entre en force le lendemain de la publication dans la Feuille d'avis officielle, les dispositions de circulation routière prenant effet et cessant de déployer leur effet, respectivement dès la pose et la dépose de la signalisation. »

Cet arrêté n'a pas été contesté.

4) L'arrêté précité a été remplacé par l'arrêté GW/2020-00204 du 8 juillet 2020 (ci-après : l'arrêté du 8 juillet 2020), publié dans la FAO du même jour, au contenu similaire et valable du 10 juillet au 7 septembre 2020.

Selon le rapport explicatif y relatif de l'OCT, qui reprenait les mêmes éléments que celui du 11 mai 2020, le bilan provisoire de la mesure était globalement positif et il importait de laisser du temps pour que de nouvelles habitudes s'installent pour tous les usagers de la route.

5) Par acte du 5 août 2020, Mme C_____ et MM. A_____ et B_____ ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre l'arrêté du 8 juillet 2020, concluant à son annulation.

Dès lors que l'arrêté litigieux renouvelait une mesure précédemment mise en place, le recours était recevable. Sur le fond, ledit arrêté ne pouvait se justifier ni par la baisse de capacité des transports publics, qui avaient repris leur cadence habituelle, ni par un bilan globalement positif, au regard du report de trafic sur la rue De-Candolle, qui subissait une importante augmentation de fréquentation, alors même que les cyclistes ne circulaient pas sur la rue de la Croix-Rouge mais empruntaient le parc des Bastions.

6) Le département a conclu à l'irrecevabilité du recours.

L'arrêté en cause, d'une durée de validité de soixante jours, reconduisait la mesure prise le 12 mai 2020 en raison de la situation sanitaire et de la nécessité d'accompagner un déconfinement progressif, ce qui permettait de minimiser le report sur l'usage de la voiture individuelle et d'éviter autant que possible un engorgement généralisé du trafic, tout en contribuant à diminuer la pollution et le bruit. En outre, dès lors que l'arrêté avait perdu sa validité le 8 septembre 2020, le recours était devenu sans objet.

7) Dans leur réplique, Mme C_____ et MM. A_____ et B_____ ont persisté dans les conclusions et termes de leur recours.

8) Le département en a fait de même dans sa duplique.

9) En parallèle, par arrêté GW/2020-00204 du 3 septembre 2020, publié dans la FAO du lendemain et valable du 8 septembre au 31 décembre 2020, puis par arrêté GW/2020-00204 du 14 décembre 2020, publié dans la FAO du 17 décembre 2020 et valable du 1er janvier au 30 juin 2021, le département a remplacé l'arrêté du 8 juillet 2020 par des actes au contenu similaire. Ces arrêtés n'ont pas été contestés.

10) Par jugement du 8 avril 2021, le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

La durée de validité de l'arrêté du 8 juillet 2020 étant inférieure à soixante jours, le recours était irrecevable pour ce motif déjà, la question de l'intérêt actuel au recours pouvant souffrir de rester indécise. L'arrêté litigieux ne pouvait être considéré comme se répétant régulièrement, dès lors qu'il renouvelait les mesures prises dans l'arrêté du 12 mai 2020 pour la première fois.

11) Par acte expédié le 12 mai 2021, Mme C_____ et MM. A_____ et B_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et au renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision.

L'arrêté litigieux et celui qui s'en était ensuivi avaient été publiés dans la FAO, alors même que le recours dans la cause parallèle interjeté contre l'arrêté du 31 octobre 2019 au contenu identique était pendant, ce qui revenait à contourner l'effet suspensif audit recours. Il s'agissait de la troisième prolongation de la mesure, dont le TAPI n'avait pas tenu compte, versant ainsi dans l'arbitraire, en sus de commettre un déni de justice, vu le temps mis à statuer et la durée de validité limitée des actes au cause.

12) Le 11 juin 2021, le département, soit pour lui l'OCT, a conclu au rejet du recours.

Les arrêtés des 12 mai et 8 juillet 2020, adoptés pour une durée ne dépassant pas soixante jours, n'étaient pas sujets à recours, contrairement à celui du 14 décembre 2020, qui était entré en force faute d'avoir été contesté. Les arrêtés adoptés à compter du mois de mai 2020 s'inscrivaient dans un contexte sanitaire, sans lien avec celui du 31 octobre 2019, qui n'avait pas été mis en œuvre en raison de l'effet suspensif du recours dans la cause n° A/4484/2019. C'était dès lors à juste titre que le TAPI avait constaté que l'arrêté du 8 juillet 2020 avait reconduit certaines mesures pour la première fois et que la régularité de la réglementation litigieuse faisait défaut. Par ailleurs, les arrêtés adoptés postérieurement, entrés en force, ne faisaient pas l'objet du présent litige, de sorte que c'était sans arbitraire que le TAPI ne s'y était pas intéressé. Celui-ci n'avait pas non plus commis de déni de justice, puisqu'il avait statué dans le délai légal.

13) Par arrêté GW/2020-00204 du 18 juin 2021 publié dans la FAO du même jours et valable du 1er juillet au 31 décembre 2021, le département a remplacé l'arrêté GW/2020-00204 du 14 décembre 2020 par un acte au contenu similaire.

14) Le 2 juillet 2021, les recourants ont répliqué. Ils précisaient que le caractère répétitif des arrêtés GW/2020-00204 n'était plus contestable, puisque les mesures litigieuses avaient une nouvelle fois été reconduites.

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

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le litige porte sur la question de savoir si le jugement d'irrecevabilité rendu par le TAPI est conforme au droit, ce que les recourants contestent.

3) Sont notamment sujettes à recours les décisions finales (art. 57 let. a LPA). Sont en particulier considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 let. a 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. En revanche, le recours n'est pas recevable contre les décisions que la loi déclare définitives ou non sujettes à recours (art. 59 let. d LPA).

4) a. Aux termes de l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01), les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale. Sur le plan cantonal, l'art. 2 al. 1 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05) prévoit que le département est compétent en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes, sous réserve de l'art. 2A LaLCR ; selon l'al 1 de cette disposition, les communes sont compétentes en matière de gestion de la circulation, notamment pour la mise en place de marquage, sur le réseau de quartier communal non structurant.

Selon l'art. 3 LCR, la circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit, les courses effectuées pour le service de la Confédération étant toutefois autorisées (al. 3) ; d'autres limitations ou

prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales ; pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation (al. 4).

L'art. 107 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR - RS 741.21) prévoit qu'il incombe à l'autorité ou à l'office fédéral des routes d'arrêter et de publier, en indiquant les voies de droit, les réglementations locales du trafic au sens de l'art. 3 al. 3 et 4 LCR, notamment les réglementations indiquées par des signaux de prescription ou de priorité ou par d'autres signaux ayant un caractère de prescription (al. 1 let. a) ; les signaux et les marques visés à l'al. 1 ne peuvent être mis en place que lorsque la décision est exécutoire (al. 1bis) ; lorsque la sécurité routière l'exige, l'autorité ou l'OFROU peuvent mettre en place des signaux indiquant des réglementations locales du trafic au sens de l'al. 1 avant que la décision n'ait été publiée ; ils ne peuvent toutefois le faire que pour soixante jours (al. 2).

b. Selon l'art. 3 al. 1 LaLCR, le placement de signaux de prescription ou de priorité, ou d'autres signaux ayant un caractère de prescription pour une durée supérieure à huit jours fait l'objet d'une réglementation locale du trafic dans les cas prévus par le droit fédéral.

Toute réglementation locale du trafic non limitée dans le temps est précédée d'une enquête publique, publiée dans la FAO (art. 4 al. 1 LaLCR). Les projets de réglementation locale du trafic sont soumis, à titre consultatif, au préavis des communes, des divers départements cantonaux et des organismes intéressés (art. 5 al. 1 LaLCR).

L'art. 6A LaLCR prévoit que les réglementations locales du trafic édictées pour une durée supérieure à soixante jours ou se répétant régulièrement peuvent faire l'objet d'un recours au TAPI (al. 1) ; les autres réglementations locales du trafic ne sont pas sujettes à recours (al. 2).

5) En l'espèce, il n'est pas contesté que la durée de l'arrêté litigieux ordonnant une réglementation locale du trafic du 10 juillet au 7 septembre 2020 n'est pas supérieure à soixante jours, si bien que l'acte en cause ne peut faire l'objet d'un recours au TAPI, comme celui-ci l'a justement retenu, ce qui résulte de l'art. 6A al. 1 et 2 LaLCR.

Les recourants prétendent toutefois que l'arrêté en cause, du fait de la répétition régulière de l'arrêté GW/2020-00204, devrait néanmoins pouvoir faire

l'objet d'un contrôle judiciaire, en application de l'art. 6A al. 1 LaLCR. Un tel raisonnement ne peut être suivi. En effet, dès lors que la mesure litigieuse a été ordonnée par un arrêté du 12 mai 2020, sa reconduction par l'arrêté contesté ne saurait être considérée comme une répétition régulière, étant précisé que l'arrêté du 31 octobre 2019 n'a produit aucun effet à ce jour en raison de l'effet suspensif attaché au recours formé à son encontre. Le fait que, par la suite, les mesures prévues par l'arrêté GW/2020-00204 aient été reconduites n'y change rien et ne confère pas pour autant à l'arrêté objet du présent recours la caractéristique d'une répétition régulière. Dans ce cadre, rien n'empêchait les recourants de contester les mesures prises ultérieurement, notamment celles prises à partir du 14 décembre 2020, dont la durée dépassait les soixante jours, de sorte qu'ils pouvaient être attaqués conformément à l'art. 6A al. 1 LaLCR. Il en résulte que le TAPI était en droit de déclarer irrecevable le recours formé à l'encontre de l'arrêté du 8 juillet 2020, en application de l'art. 6A al. 2 LaLCR, s'agissant d'un acte à dessein exclu d'un contrôle judiciaire par le législateur. L'on ne voit du reste pas en quoi le TAPI aurait fait preuve d'arbitraire ni tardé à statuer, étant précisé qu'il n'avait pas à examiner la question de l'intérêt actuel au recours.

Entièrement mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté.

6) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Malgré l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée au département intimé, qui dispose de son propre service juridique (ATA/493/2021 du 11 mai 2021 consid. 10 et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 mai 2021 par Madame C_____ et Messieurs A_____ et B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 avril 2021 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de Madame C_____ et Messieurs A_____ et B_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Michel Bosshard, avocat des recourants, à Me Tobias Zellweger, avocat de l'intimé, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'à l'office fédéral des routes.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, MM. Verniory, Chenaux et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
J. Poinsot	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :