

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2477/2019-AMENAG

ATA/141/2020

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 11 février 2020**

dans la cause

**Madame A\_\_\_\_\_**

représentée par Me Sébastien Voegeli, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES**

---

## EN FAIT

- 1) Issue de l'initiative populaire n° IN 144 « Pour la mobilité douce (Initiative des villes) », acceptée à 50,3 % par les Genevois lors de la votation populaire du 15 mai 2011, la loi sur la mobilité douce du 15 mai 2011 (LMD - H 1 80) est entrée en vigueur le 30 août 2011. Elle est composée de trois articles.

Selon l'art. 1 al. 1 LMD, les aménagements cyclables et les cheminements piétonniers, regroupés sous le terme de mobilité douce, sont développés par l'État et les communes de manière à offrir un réseau complet et sécurisé au service des déplacements des personnes à l'intérieur du canton et avec les régions voisines. Jusqu'au 19 novembre 2016, l'art. 1 al. 2 LMD disposait que le Conseil d'État établissait un plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce qui déterminait son évolution pour une période pluriannuelle, dans le respect des compétences communales (phr. 1). Depuis cette date, l'art. 1 al. 2 LMD prévoit que le Conseil d'État établit un plan d'actions de la mobilité douce.

Au plus tard huit ans après l'adoption du plan directeur cantonal du réseau de mobilité douce – et, depuis le 19 novembre 2016, du plan d'actions de la mobilité douce –, l'offre répondant au moins aux objectifs suivants est réalisée par étapes dans tout le canton (art. 2 LMD) : des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées sont aménagées sur le réseau de routes primaires et secondaires. Pour les sections de routes où une piste ne pourrait être installée, celle-ci est remplacée par une bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce (let. a). Par piste cyclable continue, directe et sécurisée, on entend une piste cyclable qui suit l'itinéraire le plus direct possible, sans détour ni interruption (art. 2 al. 2 du règlement sur la mobilité douce du 27 novembre 2013 - RMD - H 1 80.01). Par aménagement sécurisant, on entend tout aménagement ou infrastructure qui améliore la sécurité des déplacements des usagers de la mobilité douce entre eux et vis-à-vis des autres usagers de la route (art. 2 al. 3 RMD).

Sur la base du plan directeur, le Conseil d'État établit un plan d'actions pour une période pluriannuelle (art. 3 al. 1 phr. 1 RMD). L'art. 3 al. 2 RMD énumère les objectifs du plan d'actions de la mobilité douce, à savoir les mesures à prendre pour chaque action du plan directeur et une priorisation des mesures (let. a), des objectifs chiffrés et des échéances pour chaque mesure (let. b), l'échelonnement des étapes menant à la réalisation de l'offre de base visée à l'art. 2 LMD (let. c), l'établissement d'un plan de mise en œuvre et d'un budget pour la réalisation des mesures identifiées, en vue de leur intégration dans le budget de l'État (let. d).

Le financement est assuré par les autorités cantonales et municipales (art. 3 al. 1 LMD). L'État participe au financement des aménagements réalisés par les

communes, pour autant qu'ils soient inscrits au plan d'actions de la mobilité douce prévu par l'art. 1 al. 2 LMD (art. 3 al. 2 LMD). Selon l'art. 4 al. 1 RMD, l'État finance les aménagements et installations de mobilité douce sur le domaine public cantonal (routes cantonales). L'art. 4 al. 2 RMD précise que la participation de l'État pour le financement des aménagements réalisés par les communes au sens de l'art. 3 al. 2 LMD intervient sur requête de la commune concernée, le taux de cette contribution étant fixé par arrêté du Conseil d'État en fonction de la capacité financière de la commune. Les al. 3 et 4 de cette disposition réglementaire mentionnent, à titre de source de financement, le budget de fonctionnement ordinaire et les crédits de programme de l'office cantonal du génie civil ainsi qu'un crédit cadre complémentaire intégré, suivant les possibilités financières de l'État, dans les plans financiers pluriannuels.

- 2) Le plan directeur de la mobilité douce (ci-après : PDMD 2011-2014) a été adopté par le Conseil d'État le 31 mars 2011 et voté, sous la forme de résolution, par le Grand Conseil le 25 janvier 2013. Il proposait une vision stratégique et des actions déclinées en mesures pour la période 2011-2014. La première action concernait le réseau cyclable général et visait à identifier les améliorations prioritaires, en particulier les itinéraires à sécuriser en priorité avec un délai de réalisation estimé à quatre à cinq ans pour les réalisations prioritaires et un horizon de quinze à vingt ans prévu pour un territoire « finement maillé à terme » (p. 17 du PDMD 2011-2014, disponible sur <https://www.ge.ch/document/transports-plan-actions-mobilite-douce-2015-2018/annexe/0> [consulté le 24 janvier 2020]).

Après une procédure de consultation, un plan d'actions de la mobilité douce (ci-après : PAMD 2015-2018) a été établi, début 2017, pour la période 2015-2018, en tenant compte de différents paramètres, notamment des compétences partagées entre le canton et les communes sur le domaine public et du cadre légal, en particulier du compromis cristallisé par la loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (LMCE - H 1 21), entrée en vigueur le 2 juillet 2016 à la suite d'une votation populaire (p. 18 du PAMD 2015-2018 disponible sur <https://www.ge.ch/document/transports-plan-actions-mobilite-douce-2015-2018> [consulté le 24 janvier 2020]). Le PAMD 2015-2018 complétait et actualisait le PDMD 2011-2014. Il visait à présenter une « vision réaliste des projets qui pourr[ai]ent être réalisés dans les prochaines années compte tenu du contexte budgétaire » (p. 12 du PAMD 2015-2018). Il avait pour objectif de définir les mesures (études, projets et réalisations) en faveur des piétons et des cyclistes à mener par le canton pendant la période 2015-2018. Il visait notamment à améliorer l'infrastructure par des mesures de sécurisation, d'amélioration de la continuité et de la qualité des réseaux piétonniers et cyclables. Cinquante-trois mesures avaient été identifiées selon six axes d'intervention dont le premier était le réseau cyclable (p. 9 du PAMD 2015-2018).

Quant au plan d'actions de la mobilité douce 2019-2023, il a été mis en consultation en octobre 2019.

- 3) Issue du contre-projet à l'initiative populaire n° 154 « Pour des transports publics plus rapides ! », accepté à 67,81 % par les Genevois – qui ont rejeté à 58,72 % cette initiative – lors de la votation populaire du 5 juin 2016, la LMCE a pour but de préciser la mise en œuvre des principes relatifs à la mobilité énoncés à l'art. 190 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00 ; art. 1 LMCE). L'État élabore une politique globale de la mobilité en coordonnant les politiques de l'aménagement, de l'énergie, de la protection de l'environnement et de la circulation (art. 190 al. 1 Cst-GE). Selon l'art. 190 al. 2 Cst-GE, l'État facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés (art. 190 al. 2 Cst-GE). Il garantit la liberté individuelle du choix du mode de transport (art. 190 al. 3 Cst-GE). Il encourage la mobilité douce (art. 190 al. 4 Cst-GE).

Selon l'art. 3 al. 1 LMCE, la politique globale de la mobilité répond à la demande de mobilité de façon différenciée selon les usages. Elle s'appuie sur un réseau d'infrastructures conçu et organisé dans le respect de la hiérarchie du réseau routier, comprenant notamment (art. 3 al. 2 LMCE) : un réseau cyclable structuré, continu et sécurisé couvrant l'ensemble du territoire de l'agglomération (let. d). Le chapitre II de la LMCE, intitulé « Complémentarité et liberté individuelle du choix du mode de transport », règle cette thématique en posant des principes (art. 5), en définissant des zones (art. 6) et en fixant la priorisation différenciée des modes de transport par zone (art. 7).

- 4) Le 13 mars 2019, Madame A\_\_\_\_\_ s'est adressée à l'office cantonal des transports (ci-après : OCT) du département des infrastructures (ci-après : le département), sur la base de l'art. 2 let. a LMD.

Cycliste depuis de nombreuses années, elle se rendait quotidiennement à vélo de son domicile, situé au \_\_\_\_\_, dans le quartier de la Jonction, à son lieu de travail, sis au \_\_\_\_\_, dans le quartier de Champel. Ce trajet – situé sur le réseau routier primaire ou secondaire – n'était équipé d'aucun aménagement cyclable et se révélait à bien des égards dangereux de ce fait. La situation n'était ainsi pas conforme au droit, notamment à l'obligation « claire » posée par l'art. 2 let. a LMD envers l'État de créer des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées.

Elle invitait, dans un premier temps, l'OCT à faire tracer sans délai des bandes cyclables sur toute la longueur du trajet indiqué sur le plan annexé à son courrier. Dans un deuxième temps, elle l'invitait à procéder à la réalisation de pistes cyclables continues et sécurisées sur ces mêmes tronçons en application de l'art. 2 LMD. Ces aménagements étaient réalisables immédiatement, simplement

et à peu de frais. Elle le pria de faire procéder sans délai auxdits aménagements. Si l'OCT n'entendait pas mettre en œuvre l'art. 2 let. a LMD sur le tronçon indiqué, elle l'invitait à lui notifier une décision motivée sujette à recours en vertu de l'art. 4A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Elle restait à la disposition de l'OCT au sujet de sa demande et l'invitait à « faire montre de courage et de détermination dans la mise en œuvre de la LMD, demeurée pour l'instant à l'état de lettre morte, à l'encontre de la volonté populaire ». Un plan tiré de « Google Maps » indiquait le parcours qu'elle effectuait entre \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_.

- 5) Sans réponse de l'OCT, l'intéressée a, le 30 avril 2019, relancé ce dernier, les aménagements dont elle avait sollicité l'exécution n'ayant pas été réalisés, pour connaître la suite donnée à sa demande et le délai de réponse y relatif.
- 6) Le 21 mai 2019, l'OCT a répondu à l'intéressée par courrier.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LMD, la priorité était donnée à la réalisation d'aménagements sur le réseau cyclable d'intérêt cantonal. Ce réseau, inclus dans les planifications directrices de la mobilité douce, permettait un maillage cohérent du canton. Cette approche n'avait pas pour but de proposer moins d'aménagements, ni des réalisations moins exigeantes, mais de travailler avec une vision plus pragmatique des aménagements que celle uniquement fondée sur le critère du réseau primaire et secondaire, et de favoriser une approche plus qualitative que quantitative. Ce réseau d'intérêt cantonal était alors équipé à 71 %, à savoir 287 km sur routes cantonales, 523 km sur routes communales et 37 km hors réseau routier.

Le canton ne maîtrisait pas l'ensemble du processus, sachant que les communes étaient chargées d'équiper leurs domaines routiers respectifs ; il était donc difficile de donner un horizon de réalisation quant à la complétude du réseau principal, tout comme celle du réseau d'intérêt cantonal. Aucun financement propre n'était prévu dans le cadre de la LMD ; la question de la faisabilité des réalisations n'avait pas été étudiée avant son adoption. L'adoption de la LMCE permettait de travailler de manière plus réaliste afin d'assurer des itinéraires cohérents et sécurisés pour les cyclistes.

S'agissant de l'itinéraire de l'intéressée, celui-ci relevait davantage du domaine de compétence de la Ville de Genève, laquelle avait défini une stratégie cyclable pour équiper son territoire en accord avec la LMD. Quant au plan annexé par l'intéressée, il répondait à une demande d'itinéraire pour voiture et empruntait effectivement des tronçons en partie non équipés alors pour les cycles. Il était toutefois possible d'emprunter un autre itinéraire avec nettement moins de trafic automobile et souvent des aménagements cyclables. C'était notamment le cas du

cours des Bastions, du parc des Bastions, du boulevard des Philosophes, de la Plaine de Plainpalais, la rue des Maraîchers ou encore la rue Michel-Simon.

- 7) Par acte mis à la poste le 28 juin 2019, Mme A\_\_\_\_\_ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre le courrier précité de l'OCT.

Elle a conclu, à titre préalable, à l'appel en cause de la Ville de Genève et, à titre principal, à l'annulation de la « décision » querellée, au constat du caractère illicite de l'absence de pistes cyclables directes, continues et sécurisées sur le boulevard de Saint-Georges, la rue Harry-Marc, la rue Jean-François Bartholoni, la rue de la Croix-Rouge et la rue de l'Athénée, au constat que l'État a l'obligation de procéder à la réalisation desdits aménagements et à ce que ce dernier y soit condamné.

Se rendant quotidiennement à son travail au moyen d'un cycle, elle empruntait tous les jours l'itinéraire suivant : boulevard de Saint-Georges, rue du Vieux-Billard, rue Harry-Marc, rue Jean-François Bartholoni, rue de la Croix-Rouge et rue de l'Athénée et inversement (sauf, au retour, la rue du Vieux-Billard, la rue Harry-Marc et la rue Jean-François Bartholoni se trouvant en sens unique). À l'exception de la rue du Vieux-Billard, les autres tronçons précités faisaient partie du réseau routier cantonal secondaire et, à l'exception de la rue Jean-François Bartholoni, ils n'étaient équipés d'aucun aménagement cyclable, ce qui présentait de nombreux dangers pour la sécurité du trafic cycliste.

S'agissant de la recevabilité de son recours, elle invoquait l'art. 4 al. 1 let. c LPA ainsi que l'art. 4A LPA, pendant de l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021) en droit genevois, qui lui permettait de contester, au regard de la jurisprudence fédérale, non seulement une action de l'État, mais également une omission de celui-ci. La réponse de l'OCT à sa demande de procéder à la réalisation d'aménagements cyclables et, en cas de refus, de rendre une décision sujette à recours, était un acte attaquant, bien qu'il n'ait pas été désigné comme décision ni assorti de l'indication des voies de recours par l'autorité intimée, comme l'exigeait l'art. 46 al. 1 LPA. Ce courrier rejetait de manière claire sa requête tendant à la création de pistes cyclables sur des tronçons appartenant – hormis la rue du Vieux-Billard – au réseau de routes secondaires, « constatant ainsi par décision un acte matériel sous la forme d'une omission – soit l'absence de pistes cyclables sur le tronçon concerné et l'absence de volonté d'y remédier ». Se prévalant de la jurisprudence fédérale relative à l'art. 25a PA et à l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), elle disposait d'un intérêt digne de protection pour les raisons évoquées dans sa demande, ses trajets aller-retour quotidiens s'effectuant généralement aux heures de pointe et sur la chaussée réservée au trafic automobile. En l'absence d'aménagement cyclable sur l'itinéraire en cause, sa sécurité n'y était pas assurée, alors que la réalisation de

tels aménagements était susceptible d'améliorer grandement sa sécurité en attribuant au trafic cycliste un espace continu, sécurisé et séparé du trafic automobile. Elle était touchée de manière notablement supérieure à la moyenne des administrés ne pratiquant pas le vélo au quotidien ou n'empruntant pas le tronçon concerné. Elle avait donc la qualité pour agir.

Quant au fond, la LMD constituait un « exemple typique » de ce que le Tribunal fédéral qualifiait – selon sa lecture de l'ATF 145 II 11 consid. 5.3 soulevant, dans le cadre d'un projet de revitalisation d'un cours d'eau, la question de la relation entre l'obligation de revitaliser les eaux énoncée dans la législation topique et la préservation, voire compensation, des surfaces d'assolement – de mandat légal impératif en ce sens que le peuple prescrivait une obligation de faire à l'État, non soumise au pouvoir d'appréciation de l'administration. Acceptant en votation populaire l'initiative cantonale n° 144 susmentionnée, le peuple genevois avait confié un mandat légal impératif aux autorités en prescrivant de manière détaillée ce qui devait être réalisé, où cela devait l'être (à savoir sur le réseau des routes primaires et secondaires) et quand cela devait l'être (à savoir au plus tard dans le délai de huit ans arrivant à échéance le 31 mars 2019). Ainsi, le courrier susmentionné de l'OCT constituait une omission contraire à l'art. 2 let. a LMD et donc illicite, ce d'autant plus que cette autorité entendait s'écarter du critère de réseau routier primaire ou secondaire en faveur d'une approche plus pragmatique et qu'elle proposait un itinéraire alternatif plus favorable. La réponse de l'OCT révélait une absence de prise de conscience quant au changement de paradigme en matière de mobilité s'opérant dans la société civile et à la nécessité de favoriser l'essor de la mobilité douce et notamment du trafic cycliste conformément à la volonté populaire.

- 8) L'OCT, agissant pour le département, a conclu, à titre préalable, à l'appel en cause de la Ville de Genève, dans la mesure où les voies empruntées par l'intéressée sur le trajet invoqué se situaient sur le domaine public ou privé de cette autorité communale. En tant que propriétaires de la majorité du réseau viaire situé sur le territoire du canton de Genève, les communes avaient l'obligation d'aménager et d'entretenir leur domaine public pour assurer la sécurité et le confort de tous utilisateurs, dont ceux de la mobilité douce, ainsi que de planifier la réalisation des infrastructures sur leur domaine, avec la validation du canton. En cas d'admission du recours, la Ville de Genève avait la responsabilité des études et de l'exécution des travaux ainsi que d'une prise en charge financière desdits travaux et frais liés à l'installation et à l'entretien de signalisation et marquage.

L'OCT a conclu à l'irrecevabilité du recours. Le courrier litigieux ne constituait pas une décision, mais communiquait des renseignements sans déployer de conséquences juridiques pour la recourante. L'absence de suite favorable à sa requête de procéder au marquage de bandes cyclables était un acte matériel et non une décision sujette à recours. Le plan d'actions de la mobilité

douce imposé par la LMD ne conférait ni droit ni obligations pour les particuliers et ne pouvait pas faire l'objet d'un recours. La LMD ne prévoyait aucune disposition conférant des droits et obligations aux particuliers, susceptibles de fonder une décision à l'adresse de la recourante, ni ne conférait des droits et obligations de manière immédiate aux particuliers. La recourante n'invoquait aucun élément démontrant en quoi sa situation juridique serait touchée. Il n'y avait donc pas d'acte attaquant, et ce y compris sous l'angle de l'art. 4A LPA vu que la LMD ne conférait aucun droit ou obligations à la recourante qui n'invoquait par ailleurs pas la violation de droits fondamentaux. En outre, le département n'avait pas d'obligation d'agir spécifiquement sur le trajet choisi par la recourante qui empruntait des voies du domaine communal. Cette dernière n'avait pas d'intérêt digne de protection à faire valoir pour bénéficier d'une éventuelle protection de l'art. 4A LPA. Lui reconnaître une voie de recours par ce biais reviendrait non pas à lui accorder une protection procédurale pour des droits reconnus, mais à lui conférer la compétence d'évaluer la politique publique en matière de mobilité douce. L'absence de suite favorable à la requête de la recourante de procéder au marquage de bandes cyclables sur le trajet qu'elle choisissait d'emprunter ne constituait donc pas une omission susceptible de recours. Quant à sa qualité pour recourir, elle faisait également défaut. Bien qu'elle fût une usagère régulière de l'itinéraire invoqué, elle ne bénéficiait d'aucun droit d'usage privilégié des voies empruntées et ne subissait, dans la mesure où il lui était loisible de suivre un autre parcours mieux sécurisé, aucune atteinte particulière. Elle n'était pas touchée plus spécialement, directement et concrètement que quiconque, tous les usagers occasionnels et les habitants du secteur étant concernés par la signalisation et le marquage des voies empruntées par la recourante au même titre que celle-ci. Elle ne pouvait justifier d'un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de sa contestation.

Sur le fond, l'OCT a conclu au rejet du recours en expliquant largement la politique de la mobilité du canton de Genève, impliquant la prise en compte non seulement des intérêts des cyclistes, mais également des autres usagers de la route et soumise à des contraintes budgétaires, notamment en l'absence d'un budget de l'État de Genève spécifique à la mobilité douce. Cette absence avait été considérée par la Cour des comptes, dans son rapport y relatif n° 114 du 7 mars 2017, comme un des obstacles à la réalisation de la politique publique en matière de mobilité douce. L'autre obstacle – relevé par la Cour des comptes – caractéristique du centre-ville était l'espace restreint que celui-ci offrait, c'est-à-dire la place à disposition pour aménager des infrastructures pour cycles en Ville de Genève, ce qui ne permettait pas de faire passer tous les modes de transport au même endroit et qui imposait de faire des choix, le libre choix du mode de transport n'impliquant pas obligatoirement le choix libre de son itinéraire. Le plan d'actions de la mobilité douce 2019-2023, en cours d'élaboration, serait axé sur l'amélioration de la continuité du réseau cyclable au centre-ville, sur laquelle l'OCT travaillait en étroite collaboration avec la Ville de

Genève, notamment dans le cadre d'une « Task force "Mobilité douce" » destinée à créer, à court terme, des itinéraires privilégiés pour les vélos au centre-ville, itinéraires qui relieront notamment les pénétrantes cyclables, la voie verte et les principales gares du Léman Express. Enfin, l'itinéraire suivi par la recourante était destiné aux voitures, ce qui illustre la difficulté – mise en évidence dans le cadre d'une étude réalisée en 2013 et mentionnée dans le PAMD 2015-2018 – des cyclistes à envisager des itinéraires alternatifs par rapport à d'anciennes habitudes acquises avec d'autres modes de transport. La consultation du même site internet avec une demande d'itinéraire vélo lui recommandait un trajet plus adéquat à la pratique du vélo et sécurisé, dans un temps parfaitement adapté. Pour des raisons de sécurité, l'État n'envisageait pas de créer des bandes cyclables « alibi » qui n'amélioreraient pas la sécurité des cyclistes, respectivement des autres usagers. Il était plus favorable à la sécurité du transport cycliste de faire passer les vélos sur des axes moins fréquentés par le trafic routier, alors que celui-ci serait orienté sur des axes principaux. Un nouvel outil de navigation, dénommé Geovelo, avait été lancé dans le cadre du PAMD 2015-2018, afin de valoriser auprès des usagers les itinéraires balisés en dehors des axes à fort trafic. Il s'agissait d'une application de guidage en temps réel spécifiquement adaptée aux besoins des cyclistes, disponible sur toute l'agglomération franco-valdo-genevoise, qui était en phase test jusqu'à fin 2019. De plus, il était aussi prévu d'améliorer la signalétique à l'attention du trafic cycliste par un concept en cours d'élaboration, ainsi que de placer en zone 30 le quartier de la Jonction, couvrant une partie du trajet actuel de la recourante, en 2020, étant précisé que les zones de modérations du trafic étaient considérées comme sécurisées pour le trafic cycliste en raison de l'abaissement général de la vitesse. Enfin, comptant sur le fait que l'entrée en fonction du Léman Express et le report du trafic routier sur la moyenne ceinture auraient pour effet de pacifier la circulation en Ville de Genève, l'État poursuivait ses efforts pour offrir un réseau complet et sécurisé d'aménagements cyclables. Dès lors, vu le large pouvoir d'appréciation de l'État en matière de réglementation locale du trafic, la chambre administrative n'avait pas la compétence de statuer sur l'opportunité du choix d'un réseau cyclable d'intérêt cantonal, défini pour prioriser les réalisations de sécurisation, accessibilité et continuité des itinéraires principaux, étant en outre rappelé que la politique en matière de mobilité douce du canton avait été examinée par la Cour des comptes, seule habilitée à vérifier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des actions de l'État. Par ailleurs, on ne voyait pas en quoi la recourante serait lésée, dans la mesure où il lui était loisible de choisir des trajets équipés plus adaptés à sa pratique du vélo.

- 9) La recourante a maintenu son recours dont l'objet était « limit[é] à l'application de la LMD sur un tronçon déterminé ».

Le courrier litigieux revêtait les caractéristiques matérielles d'une décision, car il rejetait sa prétention fondée directement sur l'obligation que l'art. 2 let. a LMD imposait à l'État, et non sur le plan d'action de la mobilité douce. Il ne

s'agissait pas d'un simple renseignement. S'agissant du droit à un acte attaquant, il ne mettait pas en jeu la situation juridique ou les droits fondamentaux de l'administré, mais son intérêt digne de protection. En invoquant les art. 88 Cst., 190 al. 4 Cst-GE, 1 et 2 let. a LMD ainsi que 3 al. 2 let. d et 7 al. 2 LMCE, elle alléguait de manière plausible qu'une obligation étatique de faire ou de s'abstenir était violée par l'acte matériel attaqué, soit l'absence d'aménagement cyclable sur le tracé concerné. Sur le fond, l'OCT ne contestait pas que l'art. 2 LMD n'était pas violé in casu, le tracé concerné n'étant pas équipé conformément à la loi, mais tentait de justifier son inaction en niant l'obligation imposée par le peuple à l'État de construire, dans un délai de huit ans, des pistes cyclables sur le réseau primaire et secondaire, dont faisait partie le tracé emprunté par la recourante. Vu le texte clair de l'art. 2 LMD, lequel n'était pas une norme programmatique, mais un mandat légal impératif, il n'appartenait pas à l'État de substituer sa volonté à celle du peuple qui l'avait exprimée par les urnes. La violation de la loi devait donc être constatée, et ses conclusions sur le fond admises.

- 10) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

- 1) Il convient en premier lieu de vérifier s'il existe, en l'espèce, un acte attaquant devant la chambre administrative, plus particulièrement si le courrier litigieux peut être qualifié de décision au sens de l'art. 4 LPA.

a. La compétence de la chambre administrative est définie à l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05). 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.

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 (art. 4 al. 4 LPA).

À teneur de l'art. 4A LPA, intitulé « Droit à un acte attaquant », 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 (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 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).

b. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/1656/2019 du 12 novembre 2019 consid. 2b ; ATA/385/2018 du 24 avril 2018 consid. 4b et les références citées). Il ne suffit pas que l'acte querellé 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 de et conformément à la loi (ATA/1656/2019 précité consid. 2c ; ATA/385/2018 précité consid. 4c et les références citées). La décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels. Ce critère permet d'écarter un certain nombre d'actes qui ne constituent pas des décisions, comme les actes matériels, les renseignements, les recommandations ou les actes internes de l'administration (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., 2015 p. 339 ss).

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. 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).

c. 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 Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] 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 attaqué (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 ss), 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 attaqué et de prévoir une voie de droit analogue à celle de l'art. 25a PA (MGC 2007-2008/VIII A - 6535).

- 2) En l'espèce, la demande de la requérante tend à obtenir deux choses distinctes. Elle sollicite premièrement, et principalement, la réalisation d'aménagements cyclables (à savoir, de bandes cyclables dans un premier temps, puis de pistes cyclables) sur le tronçon qu'elle parcourt quotidiennement entre son lieu de domicile et son lieu de travail. En cas de refus, elle demande alors à se voir notifier une décision motivée sujette à recours fondée sur l'art. 4A LPA, la requérante se plaignant de la non-conformité au droit de l'absence d'aménagements cyclables sur le trajet indiqué, qui serait selon elle contraire à l'art. 2 let. a LMD. En raison de leur objet, la première demande de l'intéressée vise à obtenir un acte matériel, tandis que la seconde porte sur un acte juridique dans la mesure où celle-ci vise à obtenir une décision constatant que l'absence d'aménagements cyclables sollicités est contraire à l'art. 2 let. a LMD. En effet, comme exposé ci-dessus, l'art. 4A LPA donne le droit d'obtenir une décision relative à un acte matériel, aux conditions fixées par cette disposition.

Dans le courrier litigieux, qui est le seul acte par lequel l'autorité intimée se prononce sur la demande de la requérante, et ce après que celle-ci l'a relancée par courrier du 30 avril 2019, on comprend que l'OCT refuse de procéder aux aménagements cyclables sollicités. Ce refus porte sur une action matérielle de l'État et ne constitue dès lors pas une décision sujette à recours devant la chambre de céans. Sur ce point, il y a lieu de préciser que, contrairement à l'avis de l'intéressée et comme cela sera expliqué plus bas, l'art. 2 let. a LMD ne lui accorde aucun droit, de sorte que ledit refus ne peut constituer une décision au

sens de l'art. 4 al. 1 let. c LPA. Par ailleurs, l'autorité intimée ne se prononce pas, à tout le moins de manière explicite, sur la seconde demande de la recourante, subsidiaire à la première, que cette dernière a pourtant clairement formulée dans son courrier du 13 mars 2019 confirmé dans sa relance du 30 avril 2019. Sous réserve de ce silence, la teneur du courrier litigieux de l'OCT démontre clairement qu'il ne constitue pas une décision au sens de l'art. 4 LPA s'agissant des éléments qui y sont explicitement mentionnés. En effet, dans ce courrier, l'OCT explique les axes de sa politique en matière de mobilité douce, énonce les obstacles liés à la mise en œuvre de celle-ci et propose à l'intéressée de suivre un autre trajet pour se rendre à son travail, avec moins de trafic automobile et souvent des aménagements cyclables. Ce type d'indications ne vise aucunement à produire un effet juridique, mais vise à transmettre des informations et une recommandation à la recourante. Dans cette mesure, le courrier litigieux ne peut être qualifié de décision sujette à recours.

Toutefois, conformément au principe d'économie de procédure, le refus de procéder aux aménagements cyclables sollicités couplé au silence quant à la seconde demande susmentionnée de l'intéressée – matérialisé dans le courrier litigieux – doit être apprécié au regard de l'ensemble des circonstances de la présente cause, en particulier en tenant compte de la réponse de l'OCT au recours de l'intéressée. Dans cette écriture développée plus haut, l'autorité intimée explique les raisons pour lesquelles la seconde demande de la recourante tendant à obtenir une décision fondée sur l'art. 4A LPA – constatant le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables sollicités – doit être rejetée, et soutient que les conditions d'une telle décision ne sont pas remplies dans le présent cas. Ce faisant, l'OCT comble le silence que contient son courrier du 21 mai 2019 quant à la seconde demande de l'intéressée, et fournit une motivation claire et suffisante au regard des circonstances de la présente affaire. Il explicite ainsi le refus – implicitement contenu dans le courrier litigieux – de rendre une décision fondée sur l'art. 4A LPA telle que sollicitée par la recourante. L'absence de motivation quant à ce refus est palliée par la réponse de l'OCT. Au vu des éléments de la présente affaire, on comprend bien que l'autorité intimée ne considère pas justifiée la demande en constatation du caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables sur le trajet suivi par la recourante au regard de l'art. 2 let. a LMD et qu'elle refuse, pour cette raison, de lui notifier une décision en application de l'art. 4A LPA. Le courrier litigieux doit ainsi être qualifié de décision en tant qu'il cristallise le refus de l'OCT de constater, par une décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables dans le sens sollicité par la recourante. Par conséquent, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de renvoyer à l'OCT la présente cause pour décision conformément à l'art. 4A LPA.

Les autres conditions de recevabilité ne posent in casu pas de problème. En invoquant le droit à obtenir une décision au sens de l'art. 4A LPA en lien avec

l'absence d'aménagements cyclables qu'elle considère contraire à l'art. 2 let. a LMD, la décision de refus de l'OCT sur cette question – implicitement contenue dans le courrier litigieux pour les motifs susévoqués – touche directement la recourante dans sa situation juridique (art. 60 al. 1 let. a et b LPA), c'est-à-dire dans son droit à obtenir une décision fondée sur l'art. 4A LPA en lien avec sa demande, soit dans son droit de l'accès au juge garanti par l'art. 29a Cst. L'intérêt digne de protection à recourir contre une décision – rendue sur la base de l'art. 4A LPA – refusant de constater le caractère illicite de l'acte matériel invoqué par la recourante, n'implique pas nécessairement que l'intérêt digne de protection au sens de l'art. 4A LPA lui soit reconnu ; le premier intérêt – lié à la qualité pour recourir contre une décision rendue en application de l'art. 4A LPA concrétisant la garantie constitutionnelle précitée s'agissant des actes matériels de l'État – ne doit pas être confondu avec l'intérêt digne de protection prévu, en tant que condition, à l'art. 4A al. 1 LPA (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.4). L'intéressée a en outre agi en temps utile auprès de la chambre de céans (art. 132 al. 1 et al. 2 LOJ), son recours ayant été déposé à la poste le 28 juin 2019, soit dans un délai de trente jours suivant la réception du courrier 21 mai 2019 cristallisant ledit refus, intervenue le 29 mai 2019 ce qui n'est pas contesté (art. 62 al. 1 let. a LPA).

Par conséquent, le présent recours est recevable en tant qu'il porte sur le refus de l'OCT de constater, par décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite, au regard de l'art. 2 let. a LMD, de l'absence d'aménagements cyclables sur le trajet invoqué par la recourante. Il sera déclaré irrecevable pour le surplus.

- 3) Sur le fond, il y a lieu de vérifier si le refus de l'OCT de constater le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables sollicités par la recourante en application de l'art. 2 let. a LMD, est conforme à l'art. 4A LPA. La présente question vise donc à déterminer si les conditions de l'art. 4A LPA sont réalisées en ce qui concerne ledit acte matériel prenant in casu la forme d'une omission que l'intéressée reproche à l'autorité intimée vu l'art. 2 let. a LMD. La question de la compétence de l'OCT pour rendre une telle décision fondée sur l'art. 4A LPA n'a, pour les raisons qui suivent, pas à être examinée.

a. À teneur de l'art. 4A al. 1 LPA, 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).

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). De plus, comme évoqué plus haut, l'art. 4A LPA vise à transposer, en droit genevois, la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a Cst. (MGC 2007-2008/VIII A - 6520).

b. 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 étatique (« 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).

c. 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 vont dans le même sens, l'art. 25a PA les distingue clairement, suivant la distinction traditionnelle entre l'acte attaquant (« 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 ; ATF 140 II 315 consid. 4.1).

d. 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 ; ATF 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 intervention (« 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, "un certain degré de gravité", 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 dominant même la chaîne des événements (ATF 144 II 233 consid. 7.3.2 = JdT 2019 I p. 58, 62 s et les références citées).

e. Avec le critère de l'intérêt digne de protection, l'art. 25a PA s'apparente aux art. 6, 25 al. 2 et 48 al. 1 let. c PA et à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Il suppose une proximité particulière entre le requérant et l'acte matériel. L'intérêt digne de protection peut être juridique ou matériel (c'est-à-dire « de droit ou de fait », RDAF 2015 I p. 300, 303), pour autant que la clarification de la situation juridique, par l'effet

d'une décision, revête une utilité pratique pour le requérant (ATF 144 II 233 consid. 7.2 = JdT 2019 I p. 58, 62 et les références citées ; ATF 140 II 315 consid. 4.2 et les références citées). Il peut arriver que le requérant soit touché par l'acte matériel dans ses droits et obligations ; dans ce cas, l'intérêt digne de protection découle précisément de l'atteinte à sa situation juridique ; les deux critères (subjectif et objectif) concordent alors (ATF 140 II 315 consid. 4.3 = RDAF 2015 I p. 300, 303).

f. Dans l'ATF 144 II 233, 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 cité, 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 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) En l'espèce, il y a lieu, conformément à la jurisprudence susmentionnée, de distinguer, dans l'examen des conditions posées par l'art. 4A LPA, l'intérêt digne de protection au sens de cette disposition et la condition exigeant de « toucher à des droits ou obligations » de l'administrée.

Sur ce dernier point, la recourante semble considérer, contrairement à l'OCT, que l'art. 2 let. a LMD lui donne un droit à ce que les aménagements cyclables sollicités soient réalisés par l'État. Or, tel n'est pas le sens de cette disposition cantonale au regard tant de sa lettre que des travaux préparatoires y relatifs. En effet, l'art. 2 ab initio LMD dispose que « l'offre répondant au moins aux objectifs suivants est réalisée par étapes » et prévoit, à la let. a de cette disposition, parmi ces « objectifs », celui d'aménager « des pistes cyclables structurées, continues, directes et sécurisées (...) [voire dans certaines circonstances] une bande cyclable accompagnée d'aménagements sécurisant la mobilité douce ».

Le fait que la réalisation de ces aménagements cyclables est un objectif fixé à l'État par ladite disposition, est confirmé par les travaux préparatoires y relatifs. Ceux-ci précisent que l'art. 2 LMD « fix[e] les objectifs » et que les « objectifs » de cette disposition – découlant de l'initiative n° 144 susmentionnée – sont « multiples » (Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 144 « Pour la mobilité douce [initiative des villes] » du 1<sup>er</sup> décembre 2009, in MGC 2009-2010 III A 1730 s). Ils soulignent également que le texte de ladite initiative « est clair : il s'agit de développer des pistes cyclables continues [entre autres] » (MGC 2009-2010 III A 1733). Le fait qu'un délai de huit ans – ayant été critiqué lors de l'examen et du débat parlementaires (MGC 2010-2011 IV A 2497 et 2511 ; MGC 2010-2011 IV

D/20 1577 ss) – soit prévu dans ladite disposition, ne change pas la nature de celle-ci en ce sens que l'objectif fixé à l'État ne se transforme pas, par l'écoulement du temps, en un droit individuel justiciable devant les tribunaux. Ce délai a soulevé la question de l'exécutabilité de l'initiative n° 144 précitée, qui a cependant été admise malgré le caractère considéré « ambitieux » dudit délai, ce qui ne constituait pas un obstacle juridique à l'exécutabilité de ladite initiative (MGC 2009-2010 III A 1747). De plus, lors de l'examen de la conformité de l'initiative n° 144 précitée au droit constitutionnel cantonal, les travaux préparatoires ont relevé que cette initiative ne remettait pas en cause les dispositions constitutionnelles cantonales en matière de transports mais qu'il fallait, lors de la mise en œuvre de cette initiative, « veiller à une interprétation conforme à la Constitution » (MGC 2009-2010 III A 1746). Lesdits travaux ont mis en évidence que ladite initiative n° 144 « – de rang législatif – ne saurait faire primer la mobilité douce sur les autres modes de déplacement. La mobilité douce [pouvait] en revanche se développer en coordination avec les autres modes de transports » (MGC 2009-2010 III A 1746). L'avantage présenté par ladite initiative était de « préciser les modalités selon lesquelles doit être menée une action d'ores et déjà engagée au sein de l'administration et conforme en tout point à la politique menée par l'État de Genève, dans le domaine des transports et plus particulièrement de la mobilité douce » (MGC 2009-2010 III A 1753).

Par conséquent, la recourante ne peut tirer aucun droit individuel de l'art. 2 let. a LMD. Dans la mesure où elle n'invoque aucun autre droit – notamment un droit fondamental – qui serait touché par l'absence d'aménagements cyclables qu'elle reproche à l'autorité intimée, la recourante ne démontre pas en quoi cet acte matériel de l'État affecte sa situation juridique. Conformément à la jurisprudence fédérale susmentionnée et à l'art. 65 al. 2 LPA selon lequel les motifs de recours doivent figurer dans l'acte de recours, il revient à la recourante d'alléguer et de démontrer les atteintes que l'acte matériel étatique invoqué est susceptible de porter à ses droits ou obligations. Dès lors, la condition exigée par l'art. 4A al. 1 LPA de « touch[er] à des droits ou des obligations » n'est en l'espèce pas remplie. La recourante ne peut donc pas obtenir une décision fondée sur cette disposition visant à constater le caractère illicite de l'absence d'aménagements cyclables qu'elle invoque dans sa demande auprès de l'OCT. Sur ce point, le recours ne peut qu'être rejeté.

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté en tant qu'il porte sur le refus de l'OCT de constater, par décision fondée sur l'art. 4A LPA, le caractère illicite – au regard de l'art. 2 let. a LMD – de l'absence d'aménagements cyclables sur le tronçon emprunté par la recourante. Il sera déclaré irrecevable pour le surplus.

- 5) Dès lors que l'issue du litige n'est pas susceptible d'affecter la position juridique de la Ville de Genève, la chambre de céans renonce en l'espèce à l'appeler en cause (art. 71 al. 1 LPA).

- 6) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- 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**

**préalablement :**

rejette la demande d'appel en cause ;

**principalement :**

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 28 juin 2019 par Madame A\_\_\_\_\_ contre le courrier de l'office cantonal des transports du 21 mai 2019 ;

met à la charge de Madame A\_\_\_\_\_ un émolument de CHF 1'000.- ;

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

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 Sébastien Voegeli, avocat de la recourante, ainsi qu'au département des infrastructures, soit pour lui l'office cantonal des transports.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin et Verniory,  
Mmes Payot Zen-Ruffinen et Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :