

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2600/2025-EXPLOI

ATA/1009/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 septembre 2025

2^{ème} section

dans la cause

A_____

E_____

recourantes

contre

SERVICE DE LA PETITE ENFANCE DE LA VILLE DE GENÈVE

intimé

EN FAIT

A. a. La crèche B_____ (ci-après : la crèche) est exploitée par C_____ (ci-après : C_____), sous la responsabilité de D_____.

b. La crèche occupait une villa sise _____ (ci-après : la villa), propriété du canton de Genève, permettant d'accueillir 84 enfants et pour laquelle l'C_____ bénéficie d'un droit d'usage.

Ce bâtiment, que la Ville de Genève (ci-après : la ville) projette de racheter, doit faire l'objet d'importants travaux.

Aussi, la crèche occupe depuis le mois d'août 2025 des locaux sis _____, pouvant accueillir 88 enfants.

c. L'C_____ est subventionnée par la ville, dont le service de la petite enfance (ci-après : SDPE) est compétent dans le domaine de l'accueil préscolaire.

d. Le 25 juillet 2024, le SDPE a communiqué à l'C_____ la nécessité de déplacer les enfants vers un autre lieu. Les nouveaux locaux chemin _____ pourraient être une solution. La volonté de la ville était néanmoins que la crèche réintègre la villa une fois les travaux terminés.

Une distance de 700 mètres sépare les nouveaux locaux de la villa.

B. a. Le 1^{er} novembre 2024, le SDPE a informé les parents des enfants pris en charge par la crèche du transfert de cette dernière dans les nouveaux locaux dès la rentrée scolaire 2025. Le chantier de la villa nécessiterait un accès des corps de métiers intervenants à tout le bâtiment, hors la présence des usagers pour des raisons de sécurité.

b. E_____ et F_____, domiciliés chemin _____, sont les parents de l'un des enfants bénéficiant d'une prise en charge par la crèche.

Ils sont domiciliés à 1.6 km à pied et 2.1 km en voiture des nouveaux locaux, et à 1.8 km à pied et 2.8 km en voiture de la villa.

c. Le 19 mai 2025, E_____ a transmis à la ville une pétition pour le maintien temporaire de la crèche. Déplorant l'absence de travaux projetés dans la villa avant plusieurs années, la pétition demandait une finalisation rapide du rachat de l'immeuble par la ville, un transfert progressif des enfants dans les nouveaux locaux et le maintien de toutes les places disponibles à hauteur des besoins.

d. Le 26 juin 2025, E_____ et deux autre personnes ont fondé l'Association pour le maintien temporaire de la crèche B_____.

L'association a pour but de : récolter les fonds nécessaires à la défense d'un maintien provisoire de la crèche dans la villa ; mener les actions requises, y compris judiciaire, afin d'obtenir le gel temporaire de son transfert ; défendre les intérêts des familles utilisatrices, du personnel, des riverains et des personnes en attente d'une place en crèche ; encourager un transfert réfléchi, uniquement une fois que la

vente à la ville est actée, et que les rénovation sont validées, et qu'un plan de relocalisation respectueux des enfants et du personnel est mis en place.

E_____ est la présidente de l'association.

e. Le 1^{er} juillet 2025, l'association a demandé au SDPE de reconsidérer sa décision de fermer la crèche, la villa étant parfaitement utilisable jusqu'aux débuts des travaux. Une fermeture progressive du bâtiment paraissait plus judicieuse.

f. Le SDPE a répondu comprendre que le transfert de la crèche dans ses nouveaux locaux puisse susciter des craintes. Ceux-ci seraient toutefois prêts à accueillir les enfants en toute sécurité.

g. Le 4 juillet 2025, l'association a écrit au SDPE n'avoir reçu aucune réponse à sa demande, soit le maintien provisoire de l'ouverture de la villa pour permettre l'utilisation parallèle de deux sites.

h. Par courrier du 9 juillet 2025, le SDPE a confirmé à l'association le déplacement de la crèche. La villa requérait une rénovation en profondeur nécessitant sa libération complète. Les nouveaux locaux disposaient de quatre places supplémentaires et seraient pleinement opérationnels dès la rentrée scolaire. Il n'était pas envisageable d'exploiter deux structures parallèlement, cela n'étant pas justifié par le nombre de familles en attente d'une place ni gérable par le personnel disponible.

- C. a.** Par acte du 24 juillet 2025, l'association et E_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre le courrier du 9 juillet précédent, concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité pour nouvelle décision. Elles ont requis, sur mesures provisionnelles, la suspension du transfert de la crèche jusqu'à droit jugé et, préalablement, l'appel en cause du Conseil d'État et de la commune du G_____, ainsi que la production complète du dossier de la ville.

Entre juin 2024 et juillet 2025, aucune autorisation de construire n'avait été mise à l'enquête ou publiée en lien avec la rénovation de la villa.

La ville n'avait notifié aucune décision formelle au sujet du transfert de la crèche, à l'association, aux familles ou aux professionnels concernés. Le courrier du 9 juillet 2025 remplissait néanmoins les conditions matérielles d'une décision. L'association représentait les usagers de la structure et avait pris une part active à la procédure dès sa demande du 4 juillet 2025. Les parents, dont faisait partie E_____, avaient qualité de partie contre les décisions affectant l'accueil préscolaire. Le site historique offrait un parc arboré, déterminant pour le développement des enfants. L'accès aux nouveaux locaux allongeait le chemin à parcourir d'environ 800 mètres, représentant dix à douze minutes supplémentaires à pied. Les nouveaux locaux ne disposaient pas de parking, ce qui contraignait les parents à trouver un stationnement dans un secteur saturé.

b. Le SDPE a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, ainsi qu'au rejet des mesures provisionnelles.

L'association n'avait produit ni la liste de ses membres, ni de document démontrant que la décision de recourir avait été prise par l'organe compétent et que ses fondateurs étaient chacun concernés personnellement par l'objet du recours.

Le SDPE n'était pas en position de prononcer des décisions à l'égard des familles usagères de la crèche, avec lesquelles elle n'avait pas de relation directe. La modification du lieu d'accueil des enfants constituait un acte interne, convenu dans le cadre contractuel avec l'C_____. Le courrier du 9 juillet 2025 et ceux précédemment envoyés à ce sujet avaient un caractère purement informatif. La ville n'entretenait au surplus, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, aucune relation de droit public avec les parents des enfants pris en charge, en dehors du domaine tarifaire, qui n'était pas en cause en l'espèce.

À considérer le courrier du 9 juillet 2025 comme une décision, il s'agirait d'une non-entrée en matière sur la requête de l'association, puisque la ville n'avait pas la compétence d'adopter une décision sur le fond. Le courrier querellé pourrait aussi être considéré comme un refus de la ville de reconsidérer sa position ou d'adopter un acte attaquant pour permettre la contestation d'un acte matériel. Dans ces trois hypothèses, les recourantes n'étaient pas touchées dans leurs droits et ne pouvaient pas prétendre à une décision sur le fond concernant la localisation de la crèche.

c. Dans leur réplique, les recourantes ont sollicité sur mesures superprovisionnelles que soit ordonné le retour immédiat de la crèche dans la villa, jusqu'à droit jugé au fond.

Le SDPE avait agi au titre d'autorité en imposant le déménagement contesté.

L'association n'était ni fictive ni composée de seulement trois personnes. Elle a produit la liste de ses membres.

d. Le 15 août 2025, la chambre administrative a rejeté la requête de mesures superprovisionnelles.

e. Le SDPE a dupliqué et persisté dans ses conclusions.

f. Le 19 août 2025, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger sur mesures provisionnelles, appel en cause et le fond.

EN DROIT

- 1.** Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (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.** L'intimé conteste la qualité de décision de l'acte attaqué ainsi que sa compétence pour se prononcer sur le fond.

2.1 Il incombe au recourant d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits fondant la recevabilité du recours, en particulier la qualité pour recourir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier (ATF 145 I 121 consid. 1).

2.2 Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, ont qualité pour recourir les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée, qui sont touchées par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et qui ont un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié.

Le recourant doit être touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_593/2019 du 19 août 2020 consid. 1.2). Une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection (ATA/398/2025 du 8 avril 2025 consid. 2.3).

Une association peut faire valoir les intérêts de ses membres lorsqu'il s'agit d'intérêts qu'elle doit statutairement protéger, qui sont communs à la majorité ou à un grand nombre de ses membres et que chacun a qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 145 V 128 consid. 2.2 ; 142 II 80 consid. 1.4.2).

2.3 Les décisions finales sont susceptibles de recours (art. 57 let. a LPA).

Aux termes de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et 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 des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral. Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé 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 et conformément à la loi (ATA/817/2024 du 9 juillet 2024 consid. 3.2 et les références citées).

On oppose la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration ; l'acte interne peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de

recours. Deux critères permettent généralement de déterminer si on a affaire à une décision ou à un acte interne : d'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches (arrêt du Tribunal fédéral 1C_547/2023 du 21 mars 2024 consid. 2.1 et les références citées).

2.4 Une situation digne de protection peut aussi résulter des modalités de l'exercice d'un droit. La jurisprudence a ainsi déduit du droit à un enseignement de base suffisant et gratuit garanti par l'art. 19 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) celui à une distance pas trop importante entre le domicile et l'école. En corrélation, une protection juridique s'impose aussi lorsque les droits d'un élève ne sont pas touchés, mais qu'il est soumis à une situation spéciale ou à d'autres inconvénients particuliers (ATF 143 I 336 consid. 4.3.2).

Le Tribunal fédéral a considéré qu'un élève de première année qui était déplacé dans une école plus éloignée de 500 m, ce qui impliquait un trajet quotidien supplémentaire de 2 km (4 × 500 m), était touché dans une mesure significative dans sa vie et son quotidien, ce qui justifiait un droit à faire examiner la mesure (arrêt du Tribunal fédéral 2P.324/2001 du 28 mars 2002 consid. 3.4).

La distance physique entre le domicile et l'école ne doit pas compromettre la finalité d'un enseignement de base suffisant. L'art. 19 Cst. donne donc droit à la prise en charge des frais de transport lorsque le trajet jusqu'à l'école est excessivement long ou dangereux et que l'on ne peut raisonnablement attendre de l'enfant qu'il le fasse (ATF 140 I 153 consid. 2.3.3 ; 133 I 156 consid. 3.1). Une distance à parcourir à pied entre 1,5 et 3 km, en fonction de facteurs tels que le dénivelé ou les conditions météorologiques, pour une durée de marche d'environ 40 minutes, est en règle générale considérée comme étant acceptable, alors qu'une distance ou une durée de marche supérieures ne le sont en principe pas (arrêt du Tribunal fédéral 2C_445/2020 du 16 mars 2021 consid. 5.2).

2.5 En l'espèce, le recours vise le courrier du 9 juillet 2025 par lequel l'intimé, répondant à la demande de l'association de maintenir la villa provisoirement ouverte, a confirmé le déplacement de la crèche et la libération du bâtiment précité.

L'association n'intervient pas d'une manière ou d'une autre dans l'exploitation de la crèche ni ne bénéficie de ses services. Ses intérêts, au titre de personne morale, ne sont donc pas directement touchés par le déménagement en cause, de sorte qu'elle n'a pas elle-même la qualité pour recourir.

Elle a en revanche pour but d'éviter le transfert de la crèche dans les nouveaux locaux et de maintenir provisoirement l'activité de cette dernière dans la villa. Il ne résulte toutefois pas des allégations des recourantes, ni de la liste des membres de l'association produite, purement nominative, que la majorité d'entre eux ou du moins une grande partie seraient touchés dans leurs intérêts par un tel transfert. On ignore en particulier, à l'exception de la recourante E_____, s'ils sont parents d'un

élève bénéficiant de l'accueil de la crèche ainsi que, le cas échéant, le lieu de leur domicile. Or, comme développé ci-après, cet élément est déterminant en l'espèce pour admettre la qualité pour recourir d'un parent.

L'association n'a dès lors pas la qualité pour recourir, ni à titre individuel, ni à titre corporatif, étant rappelé qu'elle ne peut pas agir pour le compte d'un seul ou d'une minorité de ses membres.

2.6 La recourante E_____ est la mère d'un enfant pris en charge par la crèche, dont elle bénéficie ainsi directement des services.

Le transfert de la crèche n'implique toutefois pour elle et son enfant aucun trajet supplémentaire. Les nouveaux locaux se trouvent même plus près de leur domicile, puisque la recourante peut y accéder par un itinéraire inférieur de 200 m à pied et de 900 m en voiture. Au regard de la jurisprudence développée en matière de garantie à un enseignement de base suffisant et gratuit, appliquée par analogie, ils ne sont dès lors pas touchés dans leur vie et leur quotidien dans une mesure significative, justifiant le droit à faire examiner la mesure en cause. Il ne résulte pour le surplus pas du dossier que le déménagement de la crèche les met dans une situation spéciale ou représente un inconvénient particulier. L'arborisation moindre du lieu d'accueil ainsi que l'absence d'un parking y adossé, invoquées par les recourantes, ne sont pas des critères pertinents au regard de la jurisprudence précitée. Ils ne sont donc pas propres à les toucher dans leurs intérêts dignes de protection. Cela est d'autant moins le cas que la crèche est sise dans un milieu urbain dense offrant des espaces verts limités et desservi par les transports publics permettant d'éviter l'usage d'un véhicule privé pour des petites distances.

Pour ces motifs, le déménagement provisoire en cause représente un acte interne ou d'organisation de l'administration, qui n'affecte pas la situation de la recourante et qui concerne avant tout l'C_____. Le courrier du 9 juillet 2025 ne constitue dès lors pas une décision attaquant par la recourante, indépendamment du défaut de compétence pour se prononcer sur le fond ou de l'existence d'une décision préalable à ce sujet invoqués par l'intimé.

Le recours sera en conséquence déclaré irrecevable.

- 3.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis solidairement à la charge des recourantes (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare irrecevable le recours interjeté le 24 juillet 2025 par l'A_____ et E_____ contre le courrier du service de la petite enfance de la Ville de Genève du 9 juillet 2025 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de l'A_____ et de E_____ ;

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 des recourantes, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à l'A_____ et à E_____ ainsi qu'au service de la petite enfance de la Ville de Genève.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

N. DESCHAMPS

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :