RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2705/2022-DIV **ATA/1150/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 novembre 2022

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES

EN FAIT

1) Le 27 juin 2022, Monsieur A_____ a adressé à la Fondation des parkings (ci-après : la fondation), dans le cadre du renouvellement de son macaron de stationnement, une attestation sur l'honneur déclarant qu'il n'était ni propriétaire ni locataire d'aucune place de stationnement extérieure ou intérieure dans la zone de macarons de son domicile ou dans les zones adjacentes.

2) Le 28 juin 2022, la fondation a demandé à M. A_____ de lui faire parvenir une attestation de son bailleur relative à la location ou non d'une place de stationnement avec son appartement ou sa maison (ci-après : attestation bailleur), tamponnée par sa régie.

3) Le 29 juin 2022, M. A_____ a refusé de retourner l'attestation bailleur, la jugeant superfétatoire, et a sollicité une décision sujette à recours lui refusant le macaron sur la base de la seule attestation sur l'honneur fournie.

4) Par retour de courriel du même jour, la fondation a expliqué que, depuis le 1er septembre 2017, l'obtention du macaron était conditionnée au fait de ne pas déjà disposer d'une place de parking, en tant que propriétaire ou locataire, dans la zone de domicile et les zones adjacentes. Afin de pouvoir réévaluer la situation au mieux, l'office cantonal des transports (ci-après : OCT), rattaché au département des infrastructures (ci-après : DI), demandait la mise à jour régulière des attestations sur l'honneur et bailleur à toute la clientèle possédant un macaron pour les habitants. La décision était susceptible de recours auprès de l'OCT.

5) Toujours le même jour, M. A_____ a demandé la confirmation formelle que le courriel de la fondation constituait bien une décision refusant de lui délivrer le macaron sur la base de la seule attestation sur l'honneur.

6) Par courriel du lendemain, la fondation a confirmé que, sans l'attestation bailleur complétée et signée par sa régie, elle ne pourrait procéder au renouvellement de son macaron.

7) Le 7 juillet 2022, M. A_____ a contesté auprès de l'OCT cette décision, lui demandant de constater l'absence de base ou justification judiciaire claire à la pratique des deux attestations, d'inviter la fondation à émettre le macaron requis sur le seul fondement de l'attestation sur l'honneur ou à défaut d'acheminer la fondation à lui délivrer un macaron valide jusqu'à chose définitivement jugée.

L'exigence d'une double attestation ne ressortait pas expressément de la réglementation. Ce redoublement de formule n'était demandé que depuis 2021 et il s'y était conformé, sans réfléchir, la première fois. Cette exigence était superfétatoire. Tout était dit dans l'attestation sur l'honneur, qui englobait aussi les

places de stationnement qui pouvaient être louées auprès du bailleur. L'attestation sur l'honneur rendait attentif aux conséquences pénales d'une fausse déclaration, ce que ne contenait pas l'attestation bailleur, qui avait dès lors une importance moindre. Le redoublement d'attestations entraînait un excès de formalisme qui ne profitait ni à l'ordre juridique ni à la responsabilité civique et minait la bonne foi. Il était nécessaire de revenir sur une pratique « lourde en paperasserie, juridiquement mal fondée, intellectuellement contradictoire, moralement débilitante et socialement soupçonneuse et pesante ».

8) Par courrier du 29 juillet 2022, le conseiller d'État en charge du DI a refusé de donner une suite favorable à la requête de M. A_____ de ne produire qu'une seule des attestations demandées, à savoir l'attestation bailleur (recte : l'attestation sur l'honneur), quelle que soit sa situation.

Afin de pouvoir respecter les critères de la réglementation d'exécution de la législation d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, la fondation demandait une série de justificatifs permettant de prouver la situation des demandeurs. L'attestation bailleur permettait de vérifier que le demandeur ne disposait pas d'une place de stationnement avec son logement. L'attestation sur l'honneur venait la compléter et permettait de vérifier que le demandeur ne disposait pas déjà d'une place ailleurs dans la zone de domicile ou adjacente. La fondation devait pouvoir contrôler régulièrement les attestations demandées. Ces contrôles étaient systématiques et concernaient tous les demandeurs sans distinction du type de résidence ou des parkings mis à disposition ou non par les régies.

9) Le 2 août 2022, M. A_____ a fait parvenir un nouveau recours au conseiller d'État en charge du DI, lui demandant de l'acheminer auprès de l'instance compétente, reprenant ses conclusions et renvoyant à son argumentation du 29 juillet 2022.

La décision du 29 juillet 2022 faisait craindre que l'autorité ne se soit pas véritablement penchée sur son dossier, puisqu'elle affirmait qu'il ne souhaitait produire que l'attestation bailleur.

10) Le 25 août 2022, l'OCT a transmis à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) les deux courriers de M. A_____ des 7 juillet et 2 août 2022, le courrier de réponse du conseiller d'État du 29 juillet 2022 ainsi que le dossier de la fondation.

11) Par réponse du 17 octobre 2022, l'OCT a conclu au rejet du recours.

Les deux attestations avaient une vocation différente et étaient complémentaires. L'attestation sur l'honneur ne constituait pas une preuve suffisante pour délivrer le macaron. L'attestation du bailleur était une preuve

intangible que l'administré ne louait pas ou n'était pas propriétaire d'une place dans sa zone de domicile à travers son bail ou le contrat de vente de sa propriété. L'attestation sur l'honneur permettait avec un degré de preuve nul d'informer la fondation de la non-existence de places louées dans les zones adjacentes à son logement, étant donné qu'il était impossible pour l'administration d'investiguer en ce sens.

La critique selon laquelle les attestations ne reposaient sur rien et ne ressortaient pas expressément de la réglementation topique ne résistait pas à l'examen. L'État était libre de définir le processus administratif nécessaire à la bonne exécution des dispositions réglementaires en matière de gestion des macarons, notamment en définissant les pièces exigibles auprès des demandeurs. L'organisation de ce processus était un acte matériel qui ne pouvait faire l'objet d'une quelconque critique, sous réserve d'une violation des principes régissant le droit administratif, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'exigence des deux attestations était objectivement justifiée et n'était pas excessive dans l'accomplissement de la gestion dont la fondation était chargée.

12) Le 24 octobre 2022, M. A_____ a maintenu sa position, soulignant l'intérêt public à alléger les contraintes administratives, et à cultiver la bonne foi et le sens de l'honneur dans la société.

13) Le 25 octobre 2022, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) a. La chambre de céans examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 11 al. 2 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ATA/1109/2022 du 3 novembre 2022 consid. 1).

b. Au sens 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 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).

Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3d ; ATA/657/2018 du 26 juin 2018 consid. 3b et les arrêts cités).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; ATA/1199/2019 du 30 juillet 2019 consid. 4b ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 279 ss n. 783 ss).

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/560/2020 du 9 juin 2020 consid. 3a et l'arrêt cité).

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Elles sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (art. 46 al. 2 1ère phr. LPA). Elles peuvent être notifiées par voie électronique aux parties qui ont expressément accepté cette forme de communication (art. 46 al. 2 2ème phr. LPA).

c. Afin de favoriser sa politique des déplacements, l'État encourage la construction de parcs de stationnement, dont la gestion est confiée à la fondation, fondation de droit public pour la construction et l'exploitation de parcs de stationnement (art. 1 de la loi sur la fondation des parkings du 17 mai 2001 - LFPark - H 1 13). Le département chargé des transports est compétent en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 2 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 - LaLCR - H 1 05).

La réglementation locale du trafic peut prescrire des dispositions particulières concernant le parcage de véhicules des habitants d'un secteur ou de tout autre cercle déterminé d'usagers, selon des modalités que le Conseil d'État fixe par règlement (art. 7D al. 1 LaLCR). Une autorisation écrite est délivrée sous forme de macaron aux bénéficiaires potentiels qui la sollicitent contre paiement d'une taxe (art. 7D al. 2 ab initio LaLCR).

Le chapitre IIA du règlement d'application de la LaLCR du 30 janvier 1989 (RaLCR - H 1 05.01) définit notamment les secteurs de parcage (art. 7A), les ayants droits (art. 7B), les taxes de parcage sur la voie publique (art. 7C) et la

procédure (art. 7D). Sont notamment considérées comme voitures automobiles des résidents les voitures automobiles immatriculées à Genève dont le titulaire du permis de circulation a son domicile à l'intérieur du secteur et y réside effectivement (habitants) et ne dispose pas déjà d'une place de parking en tant que propriétaire ou locataire dans la zone de domicile (excepté les zones B et BB) et les zones adjacentes (art. 7B let. a RaLCR). La gestion des macarons est effectuée par la fondation (art. 7D al. 1 RaLCR). Le département exerce une tâche de surveillance. Il rend au besoin une décision motivée et comportant l'indication de la voie de recours sur la qualité d'ayant droit ; un émolument de CHF 100.- est perçu (art. 7D al. 2 RaLCR).

d. En l'espèce, le recours est dirigé contre le courrier du conseiller d'État en charge du DI du 29 juillet 2022, lequel n'est pas énoncé comme étant constitutif d'une décision et ne comporte pas d'indication des voies de recours.

Ce courrier confirme néanmoins le refus de renouvellement du macaron du recourant opposé par la fondation face au refus de ce dernier de produire une attestation bailleur complétée et signée par sa régie. Il s'agit donc matériellement d'un refus de lui reconnaître la qualité d'ayant droit pour défaut de preuve de la condition de l'art. 7B let. a in fine RaLCR.

Le courrier litigieux, en niant la qualité d'ayant droit au recourant, touche directement à son droit de solliciter un macaron, de sorte qu'il touche à ses droits et obligations. Il s'agit par conséquent d'une décision sujette à recours, comme le souligne d'ailleurs expressément l'art. 7D al. 2 RaLCR, et ceci indépendamment du fait qu'elle ne soit pas désignée comme telle et que l'autorité intimée ait renoncé à percevoir l'émolument prévu par cette dernière disposition.

Dirigé contre une décision, le recours est sous cet angle recevable.

e. En dépit de l'absence de désignation comme une décision et d'indication des voies de droit, le recours a en outre été interjeté en temps utile (art. 47, 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. b LPA). Il a par ailleurs été transmis, en vertu de l'art. 11 al. 3 LPA, à l'autorité compétente, la présente cause ne concernant pas une décision de l'OCT appliquant la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01) mais une décision du DI appliquant uniquement la LaLCR et le RaLCR (art. 17 LaLCR et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 a contrario ; art. 132 LOJ). Le recours est par conséquent recevable.

2) Le litige porte sur la conformité au droit du refus de l'autorité intimée de reconnaître au recourant la qualité d'ayant droit à un macaron, au motif qu'il refuse de produire l'attestation bailleur remplie et signée par sa régie confirmant qu'il ne loue pas de place de stationnement avec son appartement ou sa maison.

3) Le recourant affirme que la production de l'attestation sur l'honneur confirmant l'absence de place de stationnement en propriété et en location dans la zone de son domicile et les zones adjacentes serait suffisante.

a. La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle l'autorité établit les faits d'office (art. 19 LPA), sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties. Dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille, elle réunit ainsi les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Elle apprécie les moyens de preuve des parties et recourt s'il y a lieu à d'autres moyens de preuve (art. 20 LPA). Mais ce principe n'est pas absolu, sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 128 II 139 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_524/2017 du 26 janvier 2018 consid. 4.2 ; 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.1 ; ATA/844/2020 du 1er septembre 2020 consid. 4a).

L'autorité peut inviter les parties à la renseigner, notamment en produisant les pièces en leur possession ou à se prononcer sur les faits constatés ou allégués et leur fixer un délai à cet effet (art. 24 al. 1 LPA). L'autorité apprécie librement l'attitude d'une partie qui refuse de produire une pièce ou d'indiquer où celle-ci se trouve. Elle peut ainsi le cas échéant déclarer irrecevables les conclusions des parties qui refusent de produire les pièces et autres renseignements indispensables pour que l'autorité puisse prendre sa décision (art. 24 al. 2 LPA).

b. En procédure administrative, la constatation des faits est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves (ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2). Le juge forme ainsi librement sa conviction en analysant la force probante des preuves administrées et ce n'est ni le genre, ni le nombre des preuves qui est déterminant, mais leur force de persuasion (ATA/479/2022 du 3 mai 2022 consid. 4d ; ATA/1198/2021 du 9 novembre 2021 consid. 3b).

c. Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale (Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; 129 I 161 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_227/2015 du 31 mai 2016 consid. 7).

La jurisprudence a tiré de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'obligation d'agir de bonne foi à l'égard des justiciables (art. 5 et 9 Cst.), le principe de l'interdiction du déni de justice formel qui comprend la prohibition de tout formalisme excessif. Un tel formalisme existe lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique sans raison objective la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 142 V 152 consid. 4.2 ; 135 I 6 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_254/2016 du 9 mai 2016 consid. 5.2). L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable, soit dans la sanction qui lui est attachée (ATF 132 I 249 consid. 5 ; 130 V 177 consid. 5.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5.1). Ainsi en va-t-il lorsque la violation d'une règle de forme de peu d'importance entraîne une sanction grave et disproportionnée, telle par exemple une décision d'irrecevabilité (ATF 133 V 402 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_824/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3).

4) En l'espèce, le recourant affirme que l'exigence de double attestation serait superfétatoire. D'une part, tout serait dit dans l'attestation sur l'honneur, puisque celle-ci couvrait également la ou les places que, par hypothèse, le locataire louerait auprès de son bailleur. D'autre part, elle revêtirait une portée certaine, vu les conséquences pénales d'une fausse déclaration auxquelles le signataire était rendu expressément attentif.

Toutefois, tout comme les seules déclarations d'une partie n'ont pas la même force probante que les déclarations d'un témoin, l'attestation d'une partie, et ceci même si de fausses déclarations ont des conséquences pénales, n'a pas la même force probante qu'une attestation d'un tiers, dont les intérêts propres ne sont pas en jeu dans la procédure. Ainsi, même s'il est vrai que l'attestation sur l'honneur atteste de l'absence de propriété et location de place de stationnement dans la zone de domicile et les zone adjacentes et de ce fait inclut une éventuelle place de parc louée par le locataire auprès de son bailleur, il ne peut être reproché à l'autorité intimée d'exiger également une attestation d'un tiers, soit du bailleur, pour considérer avoir une preuve suffisante de réalisation de la condition de ne pas déjà disposer d'une place de parking en tant que propriétaire ou locataire dans la zone de domicile et les zones adjacentes de l'art. 7B let. a in fine RaLCR.

L'autorité intimée n'a donc pas violé l'art. 7B let. a RaLCR en niant la qualité d'ayant droit au recourant face à son refus de produire l'attestation du bailleur complétée et signée par sa régie, pas plus qu'elle n'a fait preuve de formalisme excessif ou de comportement contraire à la bonne foi, ceci d'autant plus que, par son refus de production de la pièce demandée, le recourant a violé son devoir de collaboration dans le cadre d'une demande qu'il a introduite, soit la requête en renouvellement de son macaron.

Les griefs de violation de l'art. 7B let. a RaLCR, d'excès de formalisme et de violation du principe de la bonne foi soulevés par le recourant seront par conséquent écartés.

Dans ces circonstances, la décision de l'autorité intimée est conforme au droit et le recours, entièrement mal fondé, sera rejeté.

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

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 août 2022 par Monsieur A_____ contre la décision du département des infrastructures du 29 juillet 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Monsieur A_____ ;

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 Monsieur A_____, au département des infrastructures ainsi qu'à la Fondation des parkings, pour information.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory, M. Mascotto, Mme Michon Rieben, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
M. Michel	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :