RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/3566/2020-DELIB** **ATA/23/2021**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre administrative

## Arrêt du 12 janvier 2021

dans la cause

**A_____**

contre

**COMMUNE DE B_____**
représentée par Me Nicolas Wisard, avocat

**EN FAIT**

1) A_____ (ci-après : A_____) se dit une association. Elle a obtenu 5.07 % des votes lors des élections municipales de la commune de B_____ (ci-après : la commune) du 15 mars 2020, lors de laquelle elle a présenté trois candidats.

Elle n'est pas inscrite au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC). Elle n'a pas produit ses statuts, de sorte que l'on ignore son but et qui sont ses membres.

2) Lors de sa séance de délibérations du 15 septembre 2020, le Conseil municipal (ci-après : CM) de la commune a, à l'unanimité des vingt-trois membres présents, adopté le chiffre 4 en lien avec les cautionnements et emprunts relatifs au projet immobilier de la C_____ pour le logement (ci-après : C_____) à D_____.

3) La présidence du CM a publié les délibérations du 15 septembre 2020 par voie d'affichage le 23 septembre 2020. Le délai pour demander un référendum expirait le 2 novembre 2020.

4) Par acte expédié le 6 novembre 2020 à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), le président, Monsieur E_____, et le vice-président de A_____, Monsieur F_____, ont, au nom du comité, « saisi votre tribunal afin que [leur association] puisse se préserver les droits de recourir contre la délibération […] du 15 septembre 2020 ». Ils ont demandé l'annulation de l'approbation de la délibération 1_____, laquelle violait l'art. 6A du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes du 31 octobre 1984 (RAC - B 6 05.01).

À la demande de nombreux habitants, A_____ avait décidé de lancer un référendum contre l'acceptation du deuxième paragraphe de cette délibération, soit le projet de construction d'une « infrastructure culturelle » qui était en réalité une salle de spectacles à D_____ à CHF 14'840'000.-, ce que confirmait la requête publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 23 août 2018. Lors du dépôt du référendum auprès du service des votations et des élections (ci-après : SVE), son chef de service avait refusé le texte approuvé par le CM le 15 septembre 2020 dans la mesure où son titre violait l'art. 6A RAC. Le nouveau titre ne correspondait pas à l'esprit de la décision votée par le CM et il n'était pas acceptable puisqu'il induisait les habitants en erreur.

Il ressort de la pièce 3 produite par A_____ qu'elle a expédié une demande de référendum le 23 octobre 2020 à la mairie de B_____. Le titre de l'objet du référendum a fait l'objet de discussions entre M. E_____ et le SVE, ce qui résulte

des échanges de courriels produits par A_____, le SVE ayant retenu, le 9 octobre 2020, le titre suivant : « Référendum contre la délibération du Conseil municipal de la commune de B_____, du 15 septembre 2020, autorisant la C_____ pour le logement de contracter des emprunts d'un montant total de 31 900 000 F pour le financement du projet de construction logement et centre culturel D_____ et le conseil administratif d'octroyer le cautionnement de la commune de deux emprunts, respectivement de 14 840 000 F pour les travaux de la partie communale et 4 260 000 F pour la partie logement et commerces ». M. E_____ a répondu au SVE que le titre modifié était inexact, trompeur et mensonger. Il devait clairement indiquer que la somme de CHF 14'840'000.- devait servir à la construction de la salle de spectacles.

5) Dans sa réponse du 24 novembre 2020, la commune a conclu préalablement au retrait de l'effet suspensif au recours et à son irrecevabilité faute d'acte attaquable, de qualité pour recourir de A_____ et en raison de la tardiveté de son dépôt.

Les arguments de la commune seront repris ci-dessous en droit dans la mesure nécessaire au traitement du litige.

6) Le département de la cohésion sociale (ci-après : DCS ou le département) a entériné, le 8 décembre 2020, la délibération litigieuse du 15 septembre 2020 avec la remarque que l'autorisation accordée à la C_____ de constituer un emprunt de CHF 31'900'000.- ne relevait pas de compétences délibératives au sens de l'art 30 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05). Elle était donc requalifiée en résolution.

7) Au terme de sa réplique du 11 décembre 2020, signée par M. E_____ seul, A_____ a conclu, outre à l'annulation de la délibération 2_____ votée le 15 septembre 2020, à ce qu'il soit ordonné à la commune de publier le jugement rendu par la chambre administrative. Il a exposé que A_____ avait la qualité pour recourir vu le résultat des suffrages aux élections de mars 2020 et pouvait légitimement défendre les intérêts des habitants de la commune. Le délai pour recourir, de trente jours, avait commencé à courir dès la publication du procès-verbal de la séance en cause, soit le 21 octobre 2020, après son approbation le 13 octobre 2020. Ce délai avait partant été respecté.

Le conseil administratif n'avait pas été clair lors de la présentation de la délibération litigieuse. L'acceptation de la construction de la salle de spectacles aurait dû être votée séparément, de même que l'augmentation de la dette communale de CHF 14'840'000.- liée à cette nouvelle acquisition.

8) Le 14 décembre 2020, le Conseil d'État, soit pour lui le DCS, a, à la suite de l'interpellation de la juge déléguée du 4 décembre précédent, conformément à l'art. 100 al. 1 LAC, confirmé qu'il n'annulerait pas la délibération litigieuse. Seule

une partie de son dispositif serait requalifiée en résolution, à savoir l'autorisation faite à la C_____ de contracter des emprunts pour un montant total de CHF 31'900'000.-. En effet, les décisions prises par le CM de B_____ sous l'angle de la surveillance, prévues à l'art. 7 des statuts de la C_____, ne pouvaient prendre la forme de délibérations. L'art. 30 LAC réglait de manière exhaustive les compétences délibératives des conseils municipaux. Or, un emprunt, la construction ou l'acquisition d'un immeuble par une fondation communale, ne figuraient pas parmi les compétences délibératives. L'autorisation aurait donc dû prendre la forme d'une résolution. Sous cette réserve de requalification, la délibération litigieuse serait prochainement approuvée par le département.

En revanche, les cautionnements communaux étaient bien de la compétence délibérative des conseils municipaux. Contrairement à ce que soutenait la recourante, ils ne constituaient ni des crédits, ni ne nécessitaient des emprunts. Ainsi, l'art. 6A RAC ne s'appliquait pas aux cautionnements.

9) Les parties ont été informées, le 17 décembre 2020, que la cause était gardée à juger.

10) A_____ a, par pli du 23 décembre 2020, adressé à la chambre administrative le courrier expédié le 22 décembre 2020 à la Cour des Comptes faisant notamment état de la récolte de 394 signatures pour soutenir le référendum contre la délibération litigieuse.

## EN DROIT

1) La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

2) La commune intimée soutient que le recours contre la délibération de l'objet 1_____ du CM le 15 septembre 2020 est irrecevable à trois titres, à savoir faute de qualité pour recourir de A_____, d'acte attaquable et vu sa tardiveté.

3) a. Conformément à l'art. 60 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), la qualité pour recourir suppose d'être touché directement par l'acte attaqué concerné (une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision) et d'avoir un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié. Cette exigence correspond à celle prévue à l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) (arrêts du Tribunal fédéral 1C_554/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.1 ; 1C_27/2018 du 6 avril 2018 consid. 1.1 s'agissant de la qualité pour recourir du voisin).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour satisfaire aux critères de l'art. 89 al. 1 LTF, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse, s'il a en principe la qualité pour recourir, doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2 ; 137 II 30 consid. 2.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_554/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.1).

b. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Une association peut également recourir pour la défense des intérêts de ses membres si elle remplit les conditions du recours corporatif. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, ces conditions sont au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; et enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 134 II 120 consid. 2 ; 133 V 239 consid. 6 ; 133 II 249 consid. 1.3.1).

c. Le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir d'un député du Grand Conseil du canton de Genève non pas en raison de sa seule appartenance à cette institution, mais du fait que - en sa qualité de parlementaire - il était directement touché par l'acte législatif qu'il tenait pour contraire à la constitution cantonale (ATF 144 I 43).

d. Dans un arrêt ATA/2019/2006 du 11 avril 2006, la chambre de céans a déclaré irrecevable le recours formé par des conseillers municipaux ou simples citoyens de la commune concernée dans la mesure où ils n'étaient pas touchés plus qu'aucun autre citoyen de ladite commune par les délibérations contestées, comme le serait par exemple le particulier en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption (ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 déjà cité).

4) En l'espèce, le recours a été déposé « au nom du comité de A_____ ». A_____, qui se dit une association, n'a fourni aucun document attestant sa personnalité juridique. Elle n'est pas inscrite au RC. Elle n'a pas produit ses statuts, de sorte que la chambre de céans ignore si elle possède une existence juridique, le but qu'elle poursuit, et si elle est chargée par ses membres de défendre leurs intérêts. Dans la mesure où A_____ ne donne aucune information sur ses membres, il ne peut être dit que la majorité ou un grand nombre d'entre eux serait particulièrement touché par la délibération dont l'annulation est

demandée, en particulier quant à la problématique de la construction d'une salle de spectacles en raison du coût engendré. Dans ces circonstances, la qualité pour recourir de chacun de ses membres, à titre individuel, n'est pas plus avérée.

Ainsi, faute de justifier d'un intérêt d'être directement touchée et plus que quiconque, en particulier les habitants de la commune, par la délibération qu'elle conteste, A_____ n'a pas qualité pour recourir.

Le recours est partant irrecevable.

5) Il n'est dans ces conditions pas nécessaire de trancher les questions de sa recevabilité s'agissant du respect du délai de trente jours fixé aux art. 62 al. 1 let. a et 62 al. 3 LPA, ni celle d'un acte attaquable devant la chambre administrative au sens des art. 132 al. 2 LOJ, 4,4A, 5 let. f, 6 et 57 LPA.

6) Vu le prononcé du présent arrêt, la demande de retrait d'effet suspensif devient sans objet.

7) Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des deux signataires du recours qui succombent (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune conformément à la jurisprudence constante de la chambre de céans, celle-là comptant plus de dix mille habitants et étant en conséquence réputée disposer de son propre service juridique et ne pas avoir à recourir au service d'un mandataire extérieur (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1531/2017 du 28 novembre 2017 consid. 18).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS**
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevable le recours interjeté le 6 novembre 2020 par A_____ contre la délibération du 15 septembre 2020 du conseil municipal de la commune de B_____ ayant adopté le chiffre 4 en lien avec les cautionnements et emprunts relatifs au projet immobilier de la C_____ pour le logement à D_____ ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de Monsieur E_____ et de Monsieur F_____ ;

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 Messieurs E_____ et F_____, à Me Nicolas Wisard, avocat de la commune de B_____, au département de la cohésion sociale, ainsi que pour information au Conseil d'État.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Payot Zen-Ruffinen et Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste : le président siégeant :

F. Scheffre C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :