

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3648/2025-LCI

ATA/629/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juin 2026

dans la cause

A_____ et B_____

recourants

représentés par Me Dominique BURGER, avocate

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OCEau

intimés

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
13 novembre 2025 (JTAPI/1187/2025)**

EN FAIT

- A. a.** L'État de Genève est propriétaire de la parcelle n° 8'346 de la commune de Collonge-Bellerive (ci-après : la commune), qui fait partie du domaine public cantonal. Cette parcelle, qui couvre une partie du lac Léman, appartient à la zone des eaux et des rives.
- b.** L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (ci-après : CERN), qui a conclu le 11 juin 1955 un accord avec le Conseil fédéral suisse pour déterminer son statut juridique en Suisse (ci-après : accord de siège - RS 0.192.122.42), a sollicité auprès du département du territoire (ci-après : le département) une autorisation de construire pour effectuer, au sein de la parcelle précitée, le forage de reconnaissance LAKE 04, pour y installer un dépôt provisoire de matières solides dans les eaux et pour y effectuer un déversement d'eaux dans les eaux superficielles.
- c.** Lors de l'instruction de cette demande, enregistrée sous la référence DD 1_____, les préavis usuels ont été requis et émis.
- d.** Dans le cadre de cette instruction, A_____ et B_____ (ci-après : les époux A_____ et B_____), propriétaires de la parcelle n° 8'301 de la commune, ont requis l'accès au dossier. Celui-ci leur a été partiellement accordé. Ils ont pu visionner le dossier sur écran, dans les locaux du département, sans possibilité d'en lever copie ou de prendre des photographies.
- e.** Le 17 mars 2025, les époux A_____ et B_____ ont fait parvenir leurs observations au département, exposant, en substance, que l'art. 9 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) n'était pas applicable à la procédure d'autorisation qui aurait dû être instruite conformément à la procédure ordinaire, que l'impact des forages sur la nature devait faire l'objet d'un examen attentif et que des nuisances sonores étaient à prévoir pour les riverains et la faune.
- f.** Le 15 août 2025, A_____ a réitéré que l'art. 9 LCI n'était pas applicable à la procédure d'autorisation en cause et a requis l'accès au dossier.
- g.** Le 20 août 2025, le département a accusé réception des observations et indiqué que celles-ci avaient été versées au dossier.
- h.** Par la suite, les époux A_____ et B_____ ont à nouveau été autorisés à consulter le dossier sur écran dans les locaux du département.
- i.** Par décision du 24 septembre 2025, le département a délivré l'autorisation de construire DD 1_____.
- j.** Dans la publication effectuée le même jour dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), il a indiqué qu'en application de l'art. 9 LCI, fixant la procédure applicable aux requêtes en autorisation présentées par les États étrangers et les organisations intergouvernementales pour des projets

de construction mis au bénéfice du régime des immunités, il informait les tiers intéressés que la requête DD 1_____ avait été autorisée.

- B.** **a.** Par acte du 17 octobre 2025, les époux A_____ et B_____ ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, concluant : à la forme, à ce que leur recours soit déclaré recevable et qu'il soit dit qu'il déploie effet suspensif, voire à prononcer l'effet suspensif à titre de mesure provisionnelle ; au fond, à l'annulation de la décision et à ce qu'il soit constaté que l'art. 9 LCI n'était pas applicable s'agissant de projets situés en dehors des périmètres appartenant à ou mis à la disposition d'États étrangers ou d'organisations intergouvernementales au bénéfice d'un accord de siège.

Ils avaient qualité pour recourir, étant riverains des forages et subissant un préjudice en raison des nuisances sonores, des vibrations et des poussières importantes qu'ils causaient.

L'art. 9 LCI n'étant pas applicable au cas d'espèce, les règles ordinaires en matière d'effet suspensif trouvaient application *ex lege*. À titre subsidiaire, il convenait de prononcer l'effet suspensif à titre de mesure provisionnelle. Un tel prononcé était nécessaire à la préservation de leurs droits et se justifiait puisque les travaux en cours n'apparaissaient pas revêtir une urgence particulière, en particulier au vu du fait que les études de faisabilité effectuées par le CERN allaient se poursuivre sur plusieurs années.

Au vu de la nature même de l'art. 9 LCI, la jurisprudence rendue à son sujet était inexistante. Il résultait toutefois des travaux parlementaires et de l'évolution de la formulation de l'art. 9 LCI que la *ratio legis* de cette disposition était d'exclure un recours contre un projet de construction d'un État étranger ou d'une organisation internationale intergouvernementale avec accord de siège s'agissant de leurs projets de constructions et installations, à savoir des constructions prenant place sur les parcelles qu'ils occupaient. Le but de la norme consistait à faciliter la construction des bâtiments nécessaires à leur accueil et à leur activité, comme en témoignait, en particulier, la mention quant à la consultabilité de la partie non confidentielle du dossier relatif à l'autorisation de construire. Il n'avait en revanche jamais été question, par l'adoption de l'art. 9 LCI, de supprimer tout droit de recours dans le cadre de projets certes conduits par des États ou organisations internationales intergouvernementales avec accord de siège, mais se situant en dehors de leurs terrains et locaux clairement délimités bénéficiant de l'inviolabilité. Or, la décision octroyant l'autorisation de construire DD 1_____ portait sur le domaine public cantonal, soit en dehors des terrains et locaux du CERN.

L'absence de voie de recours étant une exception au principe posé par l'art. 145 al. 1 LCI, il fallait l'interpréter de manière restrictive. Aussi, étendre son application en dehors des terrains clairement délimités bénéficiant de l'inviolabilité n'était pas admissible. Dans le cadre de ses travaux, le législateur s'était concentré sur la question des bâtiments à ériger sur les parcelles occupées par les bénéficiaires de l'art. 9 LCI. S'il avait souhaité, au travers de cette disposition, exclure tout recours

s'agissant de projets prenant place en dehors de telles parcelles, il aurait abordé la question de manière expresse au vu de l'importance d'un tel sujet et de ses effets, tant au niveau juridique que diplomatique.

Leur droit d'être entendus avait été violé, faute pour eux d'avoir pu disposer d'un accès complet au dossier, avec possibilité d'en lever copie afin de pouvoir l'étudier en détail. Leur capacité à présenter des observations exhaustives sur le projet dont ils étaient riverains avait été annihilée. L'ensemble de la procédure ayant mené à l'autorisation litigieuse étant viciée, elle devait être annulée et reprise conformément à la procédure ordinaire.

b. Le 28 octobre 2025, les époux A_____ et B_____ ont invité le TAPI à prononcer l'effet suspensif à titre superprovisionnel dans une perspective de préservation de leurs droits, dans la mesure où les travaux litigieux avaient commencé.

c. Le 31 octobre 2025, l'office cantonal de l'eau (ci-après : OCEau) a informé le TAPI qu'il intervenait en sa qualité de gestionnaire du domaine public lacustre cantonal, qu'il avait déjà été consulté sur le dossier DD 1_____ préalablement à l'octroi de l'autorisation de construire y relative, qu'il n'avait aucune observation à formuler dans le cadre de la procédure et qu'il s'en remettait ainsi aux déterminations du département.

d. Le 3 novembre 2025, le département a souligné que l'autorisation de construire avait été délivrée au CERN au sens de l'art. 9 LCI. Cette disposition apparaissant être liée, selon le texte légal, à la personne et non au lieu, elle était pleinement applicable puisque le projet en question était en lien avec l'activité ou le fonctionnement du CERN. En conséquence, en application de l'art. 9 al. 2 LCI, l'autorisation de construire querellée n'était pas sujette à recours et aucun effet suspensif ne pouvait en conséquence être accordé *ex lege*.

La décision litigieuse concernait un forage de reconnaissance dans le lac. Si les époux A_____ et B_____ mentionnaient de manière plus que sommaire des nuisances sonores et de la poussière, soit des prétentions civiles, ils ne les prouvaient pas et ne démontraient pas que leur intensité serait telle que leur intérêt privé devrait surpasser celui de la mise en œuvre de l'autorisation de construire. Les considérations environnementales (éventuel impact sur la faune et la flore) n'étaient pas mentionnées dans l'acte de recours et en aucune manière prouvées. Une notice d'impact environnemental avait été produite à l'appui de la requête en autorisation de construire et le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA) s'était déterminé favorablement sur le projet après avoir pris soin de consulter l'ensemble des instances spécialisées en la matière. Il ne pouvait en conséquence être retenu qu'il y aurait urgence à stopper la mise en œuvre des forages. Rien ne semblait donc justifier la restitution de l'effet suspensif en tant que mesure provisionnelle.

e. Le même jour, la mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU et des autres organisations internationales (ci-après : mission suisse) a remis au CERN le courrier du TAPI du 22 octobre 2025 et lui a demandé s'il pouvait accepter cette notification.

f. Le 7 novembre 2025, le CERN a informé la mission suisse qu'il acceptait la notification du courrier du TAPI du 22 octobre 2025, mais qu'il ne souhaitait pas participer à la procédure qui ne visait, en tant qu'intimé, que le département.

g. Le même jour, les époux A_____ et B_____ ont informé le TAPI qu'ils renonçaient à faire usage de leur droit de réplique inconditionnel sur la question de l'effet suspensif, de sorte qu'il pouvait statuer sur cet effet suspensif sans attendre.

h. Par jugement du 13 novembre 2025, le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

Le CERN avait pour ambition de concevoir un futur collisionneur circulaire (ci-après : FCC), soit des collisionneurs de particules haute performance pouvant succéder à l'actuel grand collisionneur de hadrons après la fin de son exploitation à haute luminosité.

Un nouveau tunnel circulaire souterrain d'une circonférence de 90.7 km et des puits d'accès d'une profondeur de 180 à 400 m étaient prévus. Le tunnel abriterait initialement un collisionneur électron-positon (FCC-ee) permettant des mesures de précision dans le cadre d'un programme de recherche mené sur une période de quinze ans à compter de la fin de la décennie 2040. Une deuxième machine (FCC-hh) serait alors installée dans le même tunnel, réutilisant ainsi l'infrastructure existante, afin d'atteindre des énergies de collision de 100 TeV en faisant entrer en collision des protons et également des ions lourds.

L'art. 9 LCI disposait que les requêtes déposées par des États étrangers ou des organisations intergouvernementales, au bénéfice d'un accord de siège, font l'objet d'une publication spéciale dans la FAO. L'avis mentionne que chacun peut consulter la partie non confidentielle du dossier au département pendant un délai de 30 jours à compter de la publication et lui transmettre ses observations par une déclaration écrite. L'autorisation est également publiée sous la forme d'un avis spécial (al. 1). L'autorisation délivrée à une organisation intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège n'est pas sujette à recours (al. 2).

Il résultait des travaux parlementaires (MGC 1991 41/V 4871 s. et MCG 1992 38/IV 4661 s.) que selon un avis de droit du département fédéral des affaires étrangères, les organisations internationales intergouvernementales et les États étrangers étaient dans tous les cas assujettis aux législations pertinentes sur les constructions et qu'ils devaient notamment obtenir une autorisation de construire pour leurs projets de construction. S'agissant des recours éventuels interjetés contre les autorisations de construire délivrées, ils pouvaient être déposés par des tiers, mais étaient paralysés aussi longtemps que l'organisation internationale concernée n'avait pas expressément renoncé à son immunité de juridiction. Par ailleurs, la législation cantonale pouvait purement et simplement exclure la possibilité d'un

recours contre une autorisation de construire délivrée à une organisation internationale intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège ou à un État étranger. Sur cette base, le Conseil d'État genevois avait suggéré aux députés de modifier la teneur de l'art. 9 LCI. Il était formellement proposé que les autorisations au profit d'organisations internationales intergouvernementales ne soient pas sujettes à recours de la part de tiers.

En commission, l'essentiel de la discussion avait porté sur la nécessité de publier une autorisation puisque celle-ci, délivrée à une organisation intergouvernementale, ne devenait pas, au sens de l'al. 2, sujette à recours, ainsi que sur l'opportunité d'élargir le cercle des bénéficiaires de l'article à toutes les organisations internationales. Les députés avaient finalement retenu que la publication dans la FAO relevait d'une question de transparence qui évitait bien des difficultés, même si le recours n'était pas possible. L'art. 9 LCI avait ainsi été adopté dans la teneur susmentionnée.

À teneur de l'art. 6 de l'accord de siège, le CERN bénéficiait, pour lui-même, ses propriétés et ses biens, quel que soit le lieu où ils se trouvaient ou la personne qui les détenait, de l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire, sauf dans la mesure où cette immunité avait été formellement levée par le Conseil du CERN ou la personne par lui déléguée (al. 1). Les propriétés et biens du CERN, quel que soit le lieu où ils se trouvaient ou la personne qui les détenait, bénéficiaient de l'immunité à l'égard de toute mesure de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et de toute autre forme de saisie ou d'ingérence de toute autorité publique de quelque nature que ce soit (al. 2).

Il résultait du dossier que le CERN n'avait pas donné son accord quant à sa propre participation à la procédure. En conséquence, les conclusions prises par les époux A_____ et B_____ tendant à sa condamnation au paiement des frais de la procédure et à une indemnité étaient irrecevables. Le TAPI devait constater que le CERN était hors de cause.

Le recours était irrecevable, l'art. 9 al. 2 LCI spécifiant expressément que l'autorisation délivrée à une organisation intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège, et tel était le cas du CERN, n'était pas sujette à recours. À cet égard, il convenait de préciser que le raisonnement des époux A_____ et B_____ ne pouvait pas être suivi, rien dans l'art. 9 LCI ni d'ailleurs dans les travaux parlementaires ne permettant de retenir que seules les autorisations de construire relatives à des projets prenant place sur des propriétés ou des biens appartenant au CERN n'étaient pas sujettes à recours. L'adhésion audit raisonnement aurait en outre pour effet de retarder les travaux menés par le CERN pour réaliser le FCC, ce qui reviendrait à entraver l'accomplissement d'une de ses fonctions, à savoir la construction et l'exploitation d'un ou plusieurs laboratoires internationaux destinés à des recherches sur les particules de haute énergie (cf. art. II par. 2 let. a de la Convention du 1^{er} juillet 1953 pour l'établissement d'une organisation européenne pour la recherche nucléaire). Or, il était manifeste que les députés ne pouvaient

vouloir restreindre le champ des décisions non sujettes à recours au risque de troubler le bon fonctionnement des États étrangers ou des organisations intergouvernementales au bénéfice d'un accord de siège. Dans ces circonstances, il ne pouvait être retenu que la *ratio legis* de l'art. 9 LCI excluait un recours contre un projet de construction d'un État étranger ou d'une organisation internationale intergouvernementale avec accord de siège que lorsque ledit projet se situait sur une parcelle leur appartenant.

Le jugement ne mentionne pas le CERN comme partie et il ne lui a pas été notifié.

- C. **a.** Par acte remis à la poste le 17 décembre 2025, les époux A_____ et B_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et à l'annulation de la décision du département du 24 septembre 2025 et à ce qu'il soit constaté que l'art. 9 LCI n'était plus conforme au droit fédéral supérieur et qu'il n'était pas applicable s'agissant de projets situés en-dehors des périmètres appartenant à ou mis à la disposition d'États étrangers ou d'organisations intergouvernementales au bénéfice d'un accord de siège. Subsidiairement, la cause devait être renvoyée au département ou au TAPI pour nouvelle décision.

Leur droit d'être entendus et leur droit à l'accès au juge avaient été violés. Ils n'avaient pas eu accès à tout le dossier d'autorisation et n'avaient pu présenter des observations exhaustives. Dès lors que la demande d'autorisation du CERN était soumise à la loi et à une décision du département, la conformité au droit de cette dernière était objectivement contrôlable et il n'était pas justifiable depuis l'entrée en vigueur de l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) de supprimer tout droit de recours. La vérification par le juge apparaissait admissible. L'art. 9 LCI était devenu incompatible avec le nouveau système introduit par les art. 29a Cst. et 86 al. 2 et 3 *cum* 110 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). L'art. 9 LCI n'aurait quoi qu'il en soit jamais été applicable à une telle configuration, pour laquelle il n'avait pas été conçu. Sa *ratio legis* était d'exclure un recours contre un projet de construction d'un État étranger ou d'une organisation internationale disposant d'un accord de siège s'agissant de leurs projets de constructions et installations, soit des constructions prenant place sur les parcelles occupées par les État ou organisations internationales.

b. Le 19 janvier 2026, l'OCEau a indiqué qu'il avait été consulté durant la procédure devant le département préalablement à la délivrance de l'autorisation de construire et s'en rapportait aux déterminations de ce dernier.

c. Le même jour, le département a conclu au rejet du recours.

L'art. 9 al. 2 LCI entrainait dans les exceptions prévues par l'art. 29a Cst. Les accords de siège relevaient du droit international, lequel devait être respecté par la Confédération et les cantons. L'art. 83 let. a LTF prévoyait que le recours était irrecevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du

pays, la neutralité, la protection diplomatique ou les autres affaire relevant des relations extérieures, à moins que le droit international ne confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal. L'immunité de juridiction conférée au CERN par l'accord de siège devait être respectée et justifiait l'art. 9 al. 2 LCI. Cela ressortait clairement des travaux préparatoires, qui faisaient référence à un avis de droit du département fédéral des affaires étrangères, selon lequel des recours pouvaient être déposés mais restaient paralysés aussi longtemps que l'organisation n'avait pas renoncé à son immunité de juridiction. L'art. 9 al. 2 LCI s'appliquait à la personne et non au lieu. L'art. 9 LCI était applicable du moment que le projet était en lien avec le fonctionnement ou l'activité de l'organisation concernée.

Les recourants avaient pu consulter l'ensemble du dossier aussi longtemps que nécessaire. Ils y avaient eu un plein accès et avaient pu se déterminer de manière exhaustive à son sujet, contrairement à ce qu'ils avançaient.

d. Le 6 février 2026, la mission suisse a indiqué que le CERN acceptait la notification d'actes judiciaires mais ne souhaitait pas participer à la procédure, qui ne visait comme intimés que le département et l'OCEau.

e. Le 12 mars 2026, les recourants ont persisté dans leurs conclusions.

La seule exception envisageable à l'accès au juge était prévue par l'art. 29 a Cst. lui-même. Les cas exceptionnels prévus par cette disposition concernaient les décisions difficilement justiciables, par exemple des actes gouvernementaux soulevant essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtaient pas au contrôle du juge. Le caractère politique devait apparaître clairement, être au premier plan et être prépondérant. La vérification par le juge ne devait pas apparaître admissible. Le juge ne pouvait vérifier la conformité de l'acte au droit, faute de critères juridiques suffisants ancrés dans la loi, la décision étant prise en fonction de considérations politiques.

Aucun accord de siège ni aucune convention internationale ne prévoyait qu'une organisation internationale disposerait d'un droit de nature conventionnelle à voir les droits de recours des justiciables restreints en matière de police des constructions à Genève.

Le TAPI n'était pas le Tribunal fédéral et il devait appliquer la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) et non la LTF. La question de l'immunité de juridiction ne se posait pas, le CERN ayant accepté la notification du TAPI et simplement décidé de ne pas participer à la procédure.

Le département n'avait aucunement tenté de démontrer en quoi l'autorisation querellée relevait d'un cas exceptionnel au sens de l'art. 29a Cst. Même si cette disposition trouvait application, le législateur genevois n'avait pas prévu d'autorité de recours autre que judiciaire.

La question soumise était importante car le CERN soumettrait d'autres demandes dans les années à venir.

f. Le 13 mars 2026, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).
2. Le litige a pour objet la conformité au droit de l'irrecevabilité du recours contre la décision du département prononcée par le TAPI.

En cas d'admission du recours, la chambre de céans devrait se limiter à annuler le jugement du TAPI et renvoyer la cause à ce dernier pour qu'il instruisse le bien-fondé du recours, soit la conformité au droit de l'autorisation délivrée, dans le respect du double degré de juridiction. Il suit de là que le grief de violation du droit d'être entendu, qui porte selon les recourants sur le bien-fondé de la délivrance de l'autorisation, dès lors qu'ils se plaignent de ne pouvoir déployer une argumentation complète et minutieuse contre la délivrance, est irrecevable car exorbitant au litige.

2.1 Le pouvoir d'examen de la chambre administrative est limité à la violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). Sauf exception prévue par la loi, la chambre de céans ne peut pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA).

Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites de son pouvoir d'appréciation, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et qui sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi ou le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 et les références citées ; ATA/1685/2019 du 19 novembre 2019 consid. 8c).

2.2 Selon l'art. 29a Cst., toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, de par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

2.2.1 Cette norme constitutionnelle étend le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge (ATF 143 I 344 consid. 8.2 ; 141 I 172 consid. 4.4.1). Il s'agit en particulier de contestations portant sur les droits et les obligations de personnes, physiques ou morales (ATF 143 I 344 consid. 8.2). Pour pouvoir invoquer l'art. 29a Cst., il faut que le justiciable se trouve dans une situation de contestation juridique, c'est-à-dire qu'il existe un litige portant sur un différend juridique qui met en jeu des intérêts individuels dignes de protection (ATF 144 II 233 consid. 4.4 ; 143 I 336 consid. 4.1 ; 140 II 315 consid. 4.4). Il faut que la personne qui se prévaut de cette disposition puisse faire valoir, à tout le moins de manière vraisemblable, un droit (ATF 141 I 241 consid. 4.1). Elle ne s'oppose

pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours (ATF 143 I 344 consid. 8.2).

2.2.2 L'art. 29a Cst. est concrétisé par l'art. 86 al. 2 LTF, selon lequel les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal (art. 86 al. 3 LTF). Cette dernière disposition autorise, mais n'oblige pas les cantons à instituer une autorité de recours autre qu'un tribunal (Alain WURZBURGER, *in* Commentaire de la LTF, 2009, no 24 *ad* art. 86 LTF ; Esther TOPHINKE, *in* Commentaire bâlois, Bundesgerichtsgesetz, 2008, n° 25 *ad* art. 86 LTF).

2.2.3 Selon les termes mêmes de l'art. 29a Cst., des exceptions à la garantie de l'accès au juge, qui doivent être prévues par la loi, existent. Ceci exclut la reconnaissance d'un droit général et absolu à la protection juridictionnelle, de même qu'une délimitation des exceptions par le Tribunal fédéral (ATF 130 I 388 consid. 4).

2.2.4 Selon les travaux préparatoires de l'art. 29a Cst., des exceptions à la garantie d'accès au juge ne sont admissibles que dans les rares cas qui ne se prêtent guère à un contrôle judiciaire, par exemple des actes non justiciables du gouvernement ou du Parlement (Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996 [ci-après : MESS], FF 1997 I 527). Selon la 2^e phrase de l'art. 25a du projet (devenu l'art. 29a Cst.), la Confédération et les cantons peuvent exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels prévus par la loi. Mais il est expressément dit que l'exclusion de l'accès au juge ne peut intervenir que dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire lorsqu'il existe des motifs spécifiques, tels que le défaut de justiciabilité (par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle d'un juge), des arguments relevant de la séparation des pouvoirs, liés à l'organisation particulière des droits de participation démocratique dans un canton (par exemple des actes du Parlement soumis au référendum ; *ibid.*, FF 1997 I 531). La doctrine cite les actes qui, en raison des principes de la séparation des pouvoirs ou de la démocratie, se prêtent mal à un contrôle juridictionnel, comme les actes d'un parlement soumis à un référendum (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, 2003, n. 6 *ad* art. 29a Cst.).

2.2.5 L'accès au juge découlant de l'art. 29a Cst. ne doit être exclu que de manière exceptionnelle (ATF 136 I 42 consid. 1.5.3 ; François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, 2006, p. 108). Il en découle que l'art. 86 al. 3 LTF, selon lequel les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, trouve seulement application si l'aspect politique prévaut sans

discussion (ATF 134 V 443 consid. 3.1 ; 136 I 42 consid. 1.5 ; 141 I 172 consid. 4.4.1 ; Bernhard EHRENZELLER/Benjamin SCHINDLER/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER [éd.], *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3^{ème} éd., 2014, n. 19 et 20 *ad* art. 29a Cst. ; Karl SPÜHLER/Heinz AEMISEGGER/Annette DOLGE/Dominik VOCK, *Bundesgerichtsgesetz*, Praxiskommentar, 2013, n. 37 *ad* art. 86 LTF ; Urs PORTMANN [éd.], *La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral*, 2007, p. 155 ss ; Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, *op. cit.*, n. 6 *ad* art. 29a Cst.). La vérification par le juge ne doit pas apparaître admissible (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], *Bundesgerichtsgesetz*, 2^{ème} éd., 2011, n. 19 art. 86 LTF). Le fait que la décision émane d'une autorité politique est un indice de son caractère politique, mais n'est pas toujours déterminant. À titre d'exemples de décisions à caractère politique prépondérant, les plans directeurs cantonaux et la grâce sont régulièrement mentionnés (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], *op. cit.*, n. 22 *ad* art. 86 LTF).

2.2.6 Les cas exceptionnels visés par l'art. 29a 2^e phrase Cst. concernent les décisions difficilement justiciables, par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle du juge. L'art. 189 al. 4 Cst. prévoit précisément une exception à l'art. 29a Cst., en ce qu'il exclut la possibilité de recourir au Tribunal fédéral contre les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. L'idée est que les décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale sont des décisions essentiellement politiques, qui ne doivent pas pouvoir être portées devant le juge (ATF 134 V 443 consid. 3.1).

2.2.7 Le Tribunal fédéral a jugé en 2008 que le choix du législateur d'attribuer à un organe politique, soit le Conseil fédéral, la compétence d'approuver ou de fixer un tarif médical en cas de désaccord entre les partenaires, et d'exclure tout recours judiciaire contre les décisions du Conseil fédéral était conforme aux art. 29a et 189 al. 4 Cst. (ATF 134 V 443 consid. 3.2).

2.2.8 Le Tribunal fédéral a indiqué en 2021 qu'on voyait mal quelles questions éminemment politiques propres à faire passer au second plan l'intérêt privé des personnes et entreprises concernées à obtenir les aides prévues et à contester un éventuel refus de prestations devant un juge pouvaient justifier que soit exclu tout recours contre l'exécution de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture de mars 2020, et que la brièveté des mesures COVID ne justifiait pas non plus l'exclusion de tout recours, de sorte que l'art. 11 al. 3 de l'ordonnance était contraire à l'art. 29a Cst. (ATF 147 I 333 consid. 1.6.2 à 1.6.4).

2.2.9 Le Tribunal fédéral a récemment admis le recours d'un condamné dont le recours contre le refus de le transférer à la France avait été déclaré irrecevable en première instance. L'exception de la 2^e phrase de l'art. 29a Cst. vise les cas difficilement justiciables, tels que les actes gouvernementaux qui soulèvent

essentiellement des questions politiques. Ces exceptions doivent être prévues dans une loi au sens formel et ressortir clairement de la base légale en question. La décision de refus de transfert d'un condamné vers la France ne repose pas sur des considérations politiques qui la rendraient difficilement justiciable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_480/2025 du 27 février 2026 consid. 2.5).

2.2.10 La chambre constitutionnelle de la Cour de justice a jugé en 2015 que l'allocation de subventions étatiques n'entraîne pas dans les exceptions admissibles aux garanties procédurales visées par l'art. 29a Cst. (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 7c). La chambre de céans a jugé en 2020 que l'art. 13 al. 1 de la loi sur l'aide aux entreprises du 1^{er} décembre 2005 (LAE - I 1 37), en ce qu'il excluait tout recours, étant contraire à l'art. 29a Cst., de sorte qu'il ne pouvait en être fait application (ATA/1091/2020 du 3 novembre 2020 consid. 4e).

2.3 Selon l'art. 5 al. 4 Cst., la Confédération et les cantons respectent le droit international.

2.3.1 Selon la convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens du 2 décembre 2004, signé par la Suisse le 19 septembre 2006 et ratifiée le 16 avril 2010, mais non encore en vigueur (https://treaties.un.org/doc/Treaties/2004/12/20041202%2003-50%20PM/CH_III_13p.pdf), un État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État, sous réserve des dispositions de la convention (art. 5). Un État donne effet à l'immunité des États prévue par l'art. 5 en s'abstenant d'exercer sa juridiction dans une procédure devant ses tribunaux contre un autre État et, à cette fin, veille à ce que ses tribunaux établissent d'office que l'immunité de cet autre État prévue par l'art. 5 est respectée (art. 6 § 1). Une procédure devant un tribunal d'un État est considérée comme étant intentée contre un autre État lorsque celui-ci : (a) est cité comme partie à la procédure, ou (b) n'est pas cité comme partie à la procédure, mais que cette procédure vise en fait à porter atteinte aux biens, droits, intérêts ou activités de cet autre État (art. 6 § 2). Un État ne peut invoquer l'immunité de juridiction dans une procédure devant un tribunal d'un autre État à l'égard d'une matière ou d'une affaire s'il a consenti expressément à l'exercice de la juridiction de ce tribunal à l'égard de cette matière ou de cette affaire : (a) par accord international, (b) dans un contrat écrit ou (c) par une déclaration devant le tribunal ou une communication écrite dans une procédure déterminée (art. 7 § 1). L'accord donné par un État pour l'application de la loi d'un autre État n'est pas réputé valoir consentement à l'exercice de la juridiction des tribunaux de cet autre État (art. 7 § 2). Un État ne peut invoquer l'immunité de juridiction dans une procédure devant un tribunal d'un autre État : (a) s'il a intenté lui-même ladite procédure ou (b) si, quant au fond, il est intervenu à ladite procédure ou y a participé de quelque façon que ce soit. Cependant, si l'État prouve au tribunal qu'il n'a pu avoir connaissance de faits sur lesquels une demande d'immunité peut être fondée qu'après avoir participé à la procédure, il peut invoquer l'immunité sur la base de ces faits, à condition de le faire sans retard (art. 8 § 1). Un État n'est pas réputé avoir

consenti à l'exercice de la juridiction d'un tribunal d'un autre État s'il intervient dans une procédure ou y participe à seule fin : (a) d'invoquer l'immunité ou (b) de faire valoir un droit ou un intérêt à l'égard d'un bien en cause dans la procédure (art. 8 § 2). La comparution d'un représentant d'un État devant un tribunal d'un autre État comme témoin n'est pas réputée valoir consentement du premier État à l'exercice de la juridiction de ce tribunal (art. 8 § 3). Le défaut de comparution d'un État dans une procédure devant un tribunal d'un autre État ne saurait s'interpréter comme valant consentement du premier État à l'exercice de la juridiction de ce tribunal (art. 8 § 4).

2.3.2 Selon la convention européenne sur l'immunité des États du 16 mai 1972 (convention européenne - RS 0.273.1), un État contractant ne peut invoquer l'immunité de juridiction devant un tribunal d'un autre État contractant s'il s'est engagé à se soumettre à la juridiction de ce tribunal en vertu : (a) d'un accord international, (b) d'une disposition expresse figurant dans un contrat écrit ou (c) d'un consentement exprès donné après la naissance du différend (art. 2). Un État contractant ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction devant un tribunal d'un autre État contractant s'il conclut au fond avant de l'invoquer ; néanmoins, s'il établit qu'il n'a pu prendre qu'ultérieurement connaissance des faits sur lesquels il aurait pu fonder l'immunité, il peut invoquer celle-ci s'il se prévaut de ces faits aussitôt que possible (art. 3 § 1). Un État contractant n'est pas censé avoir renoncé à l'immunité lorsqu'il comparait devant un tribunal d'un autre État contractant pour l'invoquer (art. 3 § 2).

2.3.3 Selon l'art. 21 ch. 1 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (RS 0.191.01), l'État accréditaire doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de sa législation, par l'État accréditant des locaux nécessaires à sa mission, soit aider l'État accréditant à se procurer des locaux d'une autre manière. Selon l'art. 22, les locaux de la mission sont inviolables ; il n'est pas permis aux agents de l'État accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission (ch. 1). L'État accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie (ch. 2). Selon l'art. 24, les archives et documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

2.3.4 Selon l'art. III de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 (RS 0.192.110.03), les institutions spécialisées, leurs biens et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier ; il est entendu toutefois que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution (section 4). Les locaux des institutions spécialisées sont inviolables ; leurs biens et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de

contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative (section 5). Les archives des institutions spécialisées et, d'une manière générale, tous les documents leur appartenant ou détenus par elles sont inviolables en quelque endroit qu'ils se trouvent (section 6).

2.3.5 Selon l'accord de siège, le CERN jouit des immunités et privilèges habituellement reconnus aux organisations internationales dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions ; les privilèges et facilités en matière de douane sont accordés conformément au règlement douanier du Conseil fédéral applicable aux organisations internationales, annexé à l'accord (art. 2). Les terrains et locaux du CERN sont inviolables ; nul agent de l'autorité publique suisse ne peut y pénétrer sans le consentement exprès du directeur général ou de son représentant dûment autorisé (art. 3). Selon l'art. 6, le CERN bénéficie, pour lui-même, ses propriétés et ses biens, quel que soit le lieu où ils se trouvent ou la personne qui les détient, de l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire, sauf dans la mesure où cette immunité a été formellement levée par le conseil du CERN ou la personne par lui déléguée (ch. 1). Les propriétés et biens du CERN, quel que soit le lieu où ils se trouvent ou la personne qui les détient, bénéficient de l'immunité à l'égard de toute mesure de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et de toute autre forme de saisie ou d'ingérence de toute autorité publique de quelque nature que ce soit (ch. 2).

2.3.6 La Commission du droit international a, en 1980, constaté que la règle de l'immunité des États avait été adoptée en tant que règle générale du droit international coutumier solidement enracinée dans la pratique contemporaine des États (Annuaire de la Commission du droit international, 1980, vol. II, deuxième partie, p. 144, § 26). La Cour internationale de justice (ci-après : CIJ) a estimé que cette conclusion, qui reposait sur une analyse exhaustive de la pratique des États, a depuis lors été confirmée par un ensemble de lois nationales, de décisions judiciaires, d'affirmations d'un droit à l'immunité, ainsi que par les commentaires des États sur ce qui allait devenir la convention des Nations Unies. Il ressort de cette pratique que les États, que ce soit lorsqu'ils invoquent l'immunité pour leur propre compte ou qu'ils l'accordent à d'autres, partent généralement du principe qu'il existe en droit international un droit à l'immunité de l'État étranger, dont découle pour les autres États l'obligation de le respecter et de lui donner effet. La CIJ a considéré que la règle de l'immunité de l'État joue un rôle important en droit international et dans les relations internationales. Elle procède du principe de l'égalité souveraine des États qui, ainsi que cela ressort clairement du § 1 de l'art. 2 de la Charte des Nations Unies, est l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique international. Ce principe doit être considéré conjointement avec celui en vertu duquel chaque État détient la souveraineté sur son propre territoire, souveraineté dont découle pour lui un pouvoir de juridiction à l'égard des faits qui se produisent sur son sol et des personnes qui y sont présentes. Les exceptions à l'immunité de l'État constituent une dérogation au principe de l'égalité souveraine. L'immunité peut constituer une dérogation au principe de la souveraineté

territoriale et au pouvoir de juridiction qui en découle (CIJ, arrêt du 3 février 2012 dans la cause Allemagne c. Italie, Recueil 2012, p. 99). Les États jouissent, en règle générale, de l'immunité dans le cas d'actes *jure imperii*. Telle est l'approche adoptée dans la convention des Nations Unies, la convention européenne et le projet de convention interaméricaine, ainsi que dans les lois adoptées par ceux des États qui ont légiféré sur la question et dans la jurisprudence des tribunaux nationaux (*ibid.*, § 61).

2.3.7 De tout temps, la jurisprudence suisse a marqué une tendance à restreindre le domaine de l'immunité des États. Le principe de l'immunité de juridiction n'est pas une règle absolue. L'État étranger n'en bénéficie que lorsqu'il agit en vertu de sa souveraineté (*jure imperii*). En revanche, il ne peut pas s'en prévaloir s'il a agi comme titulaire d'un droit privé ou au même titre qu'un particulier (*jure gestionis*) ; en ce cas, l'État étranger peut être assigné devant les tribunaux suisses, à condition toutefois que le rapport de droit privé auquel il est partie soit rattaché de manière suffisante au territoire suisse (*Binnenbeziehung*). Les actes accomplis *jure imperii* (ou actes de souveraineté) se distinguent des actes accomplis *jure gestionis* (ou actes de gestion) non par leur but, mais par leur nature intrinsèque. Il convient ainsi de déterminer, en recourant si nécessaire à des critères extérieurs à l'acte en cause, si celui-ci relève de la puissance publique ou s'il s'agit d'un rapport juridique qui pourrait, dans une forme identique ou similaire, être conclu entre deux particuliers (ATF 134 III 570 consid. 2.2 ; 124 III 382 consid. 4 ; 120 II 400 consid. 4a).

2.4 Selon l'art. 7 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux - RS 814.20), le département exerce la surveillance en matière de protection et d'usage des eaux superficielles et souterraines, d'utilisation de l'eau comme force hydraulique, à des fins hydrothermiques, ou à usage industriel ou agricole, d'extraction de matériaux du lit des cours d'eau, de travaux touchant les cours d'eau, leurs rives, de surfaces inconstructibles ou de systèmes d'évacuation et de traitement des eaux usées et des eaux pluviales, même s'ils sont situés sur fonds privés (al. 2). Il approuve les projets sauf si ceux-ci relèvent de la LCI, et publie les requêtes et les autorisations dans la FAO.

2.4.1 Selon l'art. 1 al. 1 let. b LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation.

2.4.2 Toutes les demandes d'autorisation sont rendues publiques par une insertion dans la FAO. Il est fait mention, le cas échéant, des dérogations nécessaires (art. 3 al. 1 LCI). Pendant un délai de 30 jours à compter de la publication, chacun peut consulter les demandes d'autorisation et les plans au département et lui transmettre ses observations par une déclaration écrite (art. 3 al. 2 LCI).

2.4.3 Selon l'art. 145 al 1 LCI, toute décision prise par le département en application de la LCI ou des règlements prévus à l'art. 151 peut être déférée au TAPI.

2.4.4 Sous la note marginale « États étrangers et organisations intergouvernementales », l'art. 9 LCI prévoit que les requêtes déposées par des États étrangers ou des organisations intergouvernementales, au bénéfice d'un accord de siège, font l'objet d'une publication spéciale dans la FAO. L'avis mentionne que chacun peut consulter la partie non confidentielle du dossier au département pendant un délai de 30 jours à compter de la publication et lui transmettre ses observations par une déclaration écrite. L'autorisation est également publiée sous la forme d'un avis spécial (al. 1). L'autorisation délivrée à une organisation intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège n'est pas sujette à recours (al. 2). Les al. 1 et 2 sont applicables aux projets de la Confédération lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la législation cantonale sur les constructions (al. 3).

2.4.5 Selon le rapport de la première majorité de la commission à propos du projet de loi PL 6750 du Conseil d'État, on peut lire au sujet de la proposition de modifier l'art. 9 LCI :

« Dans le cadre d'une récente procédure de recours, le département a sollicité du département fédéral des affaires étrangères un avis de droit relatif au droit de recours contre une autorisation de construire délivrée à une organisation internationale intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège ».

« Il découle de cet avis de droit que, selon une pratique constante, les organisations internationales intergouvernementales et les États étrangers sont dans tous les cas assujettis aux législations pertinentes sur les constructions et doivent notamment obtenir une autorisation de construire pour leurs projets de construction. S'agissant des recours éventuels interjetés contre les autorisations de construire délivrées par l'autorité compétente, ils peuvent être déposés par des tiers, mais sont paralysés aussi longtemps que l'organisation internationale concernée n'a pas expressément renoncé à son immunité de juridiction ».

« En ce qui concerne les États étrangers, le principe est le même, pour autant que l'État en cause agisse en tant que puissance publique ("*jure imperii*") et non comme pourrait le faire une personne privée ("*jure gestionis*") ».

« Dans tous les cas, la législation cantonale peut purement et simplement exclure la possibilité d'un recours contre une autorisation de construire délivrée à une organisation internationale intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège ou à un État étranger, et c'est précisément le but visé par l'article 9 actuel de la loi ».

« La formulation de cette dernière disposition n'est toutefois pas satisfaisante. En effet, elle traite en deux alinéas distincts la procédure relative aux États

étrangers d'une part, aux organisations internationales au bénéfice du régime des immunités d'autre part ».

« De fait, cette distinction n'a pas lieu d'être et les deux situations peuvent être régies par une disposition commune. Pour le surplus, l'actuel alinéa 2 de l'article 9 fait allusion " aux projets de construction d'organisations internationales au bénéfice d'un accord de siège, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la législation cantonale sur les constructions " ».

« Or, comme cela a été souligné ci-dessus, les organisations internationales sont dans tous les cas soumises à ladite législation ».

« La teneur actuelle de l'art. 9 doit donc être modifiée pour l'adapter aux considérations émises ci-dessus, étant précisé qu'il est formellement proposé que les autorisations au profit d'organisations internationales intergouvernementales ne soient pas sujettes à recours de la part de tiers. Pour le surplus, le contenu de l'actuel alinéa 2 peut être maintenu en ce qui concerne les projets de construction de la Confédération. Il arrive, en effet, fréquemment que lesdits projets soient exclusivement régis par le droit fédéral, tout en étant soumis à l'approbation du canton, qui doit alors garantir une procédure de consultation du dossier ».

« L'essentiel de la discussion en commission a porté sur la nécessité de publier une autorisation puisque celle-ci, délivrée à une organisation intergouvernementale, ne devenait pas, au sens de l'alinéa 2, sujette à recours, ainsi que sur l'opportunité d'élargir le cercle des bénéficiaires de l'article à toutes les organisations internationales comme le préconisaient les milieux immobiliers. Pour le département, c'est l'accord de siège qui est déterminant ; or seuls les États étrangers et les organisations intergouvernementales bénéficient d'un accord de siège. Le CICR, cité par les milieux immobiliers, n'est effectivement pas au bénéfice d'un accord de siège, pas plus d'ailleurs que la Ligue internationale de la Croix-Rouge. Admettre la notion d'organisation internationale ouvrirait la porte à des conflits, cette notion étant relativement vague, alors que le bénéfice d'un accord de siège permet de faire une distinction claire. En ce qui concerne la publication dans la Feuille d'avis officielle, le département estime qu'il s'agit d'une question de transparence qui évite bien des difficultés, même si le recours n'est pas possible. C'est finalement le point de vue du département qui a prévalu » (MGC 1991 4659-4662) ».

Ce rapport de la commission reprend largement l'exposé des motifs du Conseil d'État (MGC 1991 4871-4872).

Entendues par la commission, la chambre genevoise immobilière et l'association des promoteurs et constructeurs genevois indiquaient, à propos de l'art. 9 :

« Il n'est pas contestable que la présence, sur le territoire du canton, de nombreuses organisations internationales, qu'elles soient

intergouvernementales ou non, et de représentations d'États étrangers a très largement contribué à la renommée de Genève ».

« L'implantation de tels organismes comme leur développement, doivent impérativement être favorisés et facilités, sous peine de les voir quitter notre territoire avec toutes les conséquences néfastes, directes et indirectes, que cela pourrait avoir sur notre économie et sur l'emploi en particulier ».

« Dans cette optique, qui semble d'ailleurs de prime abord être celle du projet, on ne voit réellement pas pour quelle raison il serait nécessaire ou même simplement utile de publier l'autorisation ».

« En effet, celle-ci, comme l'indique le projet, n'est pas susceptible de recours. La publier ne servirait donc à rien. De plus, cette parution pourrait inciter quelqu'un à recourir malgré tout et, le temps que les instances de recours successives constatent que ce droit n'existe pas en l'espèce, le projet aurait été bloqué dans l'intervalle ».

« Il convient de prévenir un tel effet pervers, partant, l'autorisation ne devra pas être publiée. À tout le moins, la mention qu'elle n'est pas sujette à recours devra figurer expressément en regard de celle-ci ».

« Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi le projet ne parle plus que d'organisations intergouvernementales et non internationales. Cette deuxième notion nous semble plus large donc préférable ».

« Renseignements pris auprès de spécialistes en matière de droit international public, il s'avère que la notion d'organisation internationale est plus large que celle d'organisation intergouvernementale. À titre d'exemple, le CICR ne rentre pas dans cette dernière catégorie mais dans la première. Il ne pourrait donc pas bénéficier de l'avantage offert actuellement et qui serait restreint aux organisations intergouvernementales si le projet devait être adopté sans changement ».

« De même, l'on ne voit pas pourquoi les États étrangers ne bénéficieraient pas du même privilège que les organisations internationales (cf. alinéa 2) ».

« En effet, s'il fallait réellement appliquer le principe de l'égalité de traitement invoqué par M. le Président GROBET, un État étranger, en ce qui concerne des projets ne ressortissant pas au droit privé mais au bénéfice de l'immunité diplomatique (p. ex. construction ou extension des locaux destinés à abriter un consulat), se trouverait dans une situation beaucoup plus proche de celle d'une organisation internationale que d'un particulier ».

« Il convient donc de traiter de façon égale et identique les organisations internationales et les États étrangers ».

« Sur un plan strictement logique enfin, l'alternative est claire : soit il est nécessaire de supprimer la distinction entre États étrangers et organisations internationales, soit elle doit être maintenue. Or, le texte de la disposition dont

il est question est en contradiction avec l'exposé des motifs, puisque celle-là maintient cette distinction en son alinéa 2 alors que celui-ci indique clairement que ce traitement différencié doit être aboli (MGC 1991 4690-4691) ».

Le nouvel art. 9 LCI a été adopté en deuxième débat.

2.5 La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement, LPE - RS 814.01), la loi sur les routes nationales du 8 mars 1969 (LRN - RS 725.11) et la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA – RS 172.021) ne prévoient pas que des décisions concernant des États étrangers ou des organisations intergouvernementales au bénéfice d'accords de siège ne puissent faire l'objet de recours.

L'art. 83 let. a LTF prévoit que le recours est irrecevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires relevant des relations extérieures, à moins que le droit international ne confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal.

Les art. 40 et 41 de la loi bernoise sur les constructions du 1^{er} avril 2023 (RS 721.0) ne prévoient pas d'exception au droit de recours contre les autorisations en lien avec les immunités d'États ou d'organisations.

La chambre de céans n'a pas eu à juger à ce jour de cas d'application de l'art. 9 LCI.

3. En l'espèce, le TAPI s'est fondé sur l'art. 9 al. 2 LCI et l'accord de siège pour déclarer irrecevable le recours formé par les recourants.

Les recourants font valoir que l'art. 9 al. 2 LCI est contraire à l'art. 29a Cst. et que l'irrecevabilité de leur recours prononcée par le TAPI viole leur droit à ce que leur cause soit jugée par une autorité judiciaire. Selon eux, l'autorisation de construire ne relève pas d'un cas exceptionnel au sens de l'art. 29 *in fine* Cst.

L'immunité de juridiction, telle que définie par les traités internationaux, le droit international coutumier ainsi que la jurisprudence de la CIJ et du Tribunal fédéral cités plus haut, pose le principe qu'un État ou une organisation interétatique jouit de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État, à tout le moins en ce qui concerne ses actes *de jure imperii*.

Il n'est pas douteux – et il n'est pas discuté – que le CERN est une organisation intergouvernementale au bénéfice d'un accord de siège, au sens où l'entend l'art. 9 al. 2 LCI.

L'accord de siège du 11 juin 1955 octroie au CERN les immunités et privilèges habituellement reconnus aux organisations internationales dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions (art. 2). En particulier, il garantit au CERN, pour lui-même, ses propriétés et ses biens, quel que soit le lieu où ils se trouvent ou la personne qui les détient, l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire, sauf dans la mesure où cette immunité a été formellement levée par le

conseil du CERN ou la personne par lui déléguée (art. 6 ch. 1). Ces garanties sont équivalentes à celles prévues à l'art. III de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 citée plus haut.

L'immunité de juridiction a pour effet de soustraire son bénéficiaire à tout procès devant les tribunaux d'un État, sauf pour lui à admettre la juridiction nationale. Il s'ensuit que le bénéficiaire de cette immunité ne peut non seulement être contraint à être partie à une procédure devant un tribunal national, mais ne peut simplement pas être partie à une procédure devant ce tribunal.

Or, dans la procédure administrative de droit des constructions, le CERN est le requérant et le bénéficiaire de l'autorisation délivrée par le département, de sorte que, dans la contestation judiciaire permise par l'art. 145 al. 1 LCI, il a la qualité de partie au sens de l'art. 7 LPA, ses droits ou obligations pouvant être touchés par la décision à prendre.

Il n'est pas douteux, par ailleurs, que le CERN n'a pas reconnu la juridiction du TAPI, ni celle de la chambre de céans.

Il suit de là que si le TAPI était entré en matière et avait examiné le bien-fondé du recours des recourants, le CERN, bénéficiaire de l'autorisation, n'aurait pu défendre ses intérêts. Il n'aurait pu participer à l'instruction ni prendre de conclusions. Le jugement du TAPI n'aurait en outre pu lui être notifié, avec cette conséquence qu'il n'aurait le cas échéant pu lui être opposé.

À cela s'ajoute que le juge cantonal entrant par hypothèse en matière violerait l'accord de siège et engagerait de ce fait la responsabilité de la Suisse à l'égard du CERN.

Cette problématique n'a pas échappé au législateur genevois, qui a sans équivoque entendu respecter le droit international en adoptant la version actuelle de l'art. 9 LCI, après avoir sollicité un avis juridique du département fédéral des affaires étrangères.

Par comparaison, l'art. 83 let. a LTF prévoit que le recours est irrecevable contre les décisions concernant les affaires relevant des relations extérieures.

Au vu des considérations qui précèdent, l'opinion du département – selon laquelle l'art. 9 al. 2 LCI entre dans les exceptions prévues par l'art. 29a Cst., les accords de siège relevant du droit international, lequel doit être respecté par la Confédération et les cantons – peut être suivie. Il n'est pas douteux que l'immunité de juridiction constitue un cas exceptionnel justifiant de restreindre le droit à l'accès au juge des voisins, compte tenu de la simple impossibilité de conduire une procédure judiciaire sans la partie la plus touchée.

Le grief des recourants selon lequel l'art. 9 LCI serait devenu parfaitement incompatible avec le nouveau système de l'art. 29a Cst. sera ainsi écarté.

Les recourants font encore valoir que l'art. 9 LCI ne s'applique pas aux autorisations touchant au domaine public cantonal, soit en dehors des terrains et locaux du CERN.

Contrairement à ce qu'ils soutiennent, rien dans les travaux parlementaires ne permet de conclure que l'art. 9 LCI ne devrait s'appliquer qu'aux constructions prenant place sur les parcelles des bénéficiaires de l'immunité de juridiction. L'immunité bénéficie en effet à l'entité (État, organisation intergouvernementale) et par extension à tout son patrimoine immobilier et mobilier. Il est courant que les travaux s'étendent au-delà d'une parcelle.

Par ailleurs, l'autorisation a été accordée en application de la LEaux pour un usage du domaine public lacustre, dont le requérant ne peut par définition être ou devenir propriétaire. Elle ne porte que sur un sondage géologique dans le fond du lac, en prévision de l'aménagement à l'avenir d'une conduite de déversement des eaux du CERN, qui fera l'objet d'une procédure distincte. Rien n'indique à ce stade qu'un aménagement aura bien lieu sur le site du sondage.

Le grief devra être écarté.

Compte tenu des considérations qui précèdent, c'est de manière conforme à la loi et sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation que le TAPI a déclaré le recours irrecevable.

Le recours sera rejeté.

4. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 décembre 2025 par A_____ et B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 novembre 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge solidaire d'A_____ et B_____ un émolument de CHF 2'000.- ;

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

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

communique le présent arrêt à Me Dominique BURGER, avocate des recourants, au département du territoire-OAC, au département du territoire-OCEau, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :