

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/46/2019-DIV

ATA/842/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 avril 2019

dans la cause

A_____

représentée par Me Anne Megevand-Pastore, avocate

contre

DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES-OCT

EN FAIT

1. Par décision du 7 juin 2016, l'office cantonal des transports (ci-après : l'OCT) a habilité, à bien plaie, Madame B_____ et Messieurs C_____, D_____ et E_____ à dénoncer les contrevenants aux réglementations adoptées par le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, devenu depuis le département des infrastructures (ci-après : le département), par arrêté du 7 mai 2001, modifié le 16 mai 2001 (EJ-2000-01656) concernant la circulation et le stationnement à l'avenue F_____ 1_____ à Vernier correspondant au parking desservant l'accès au complexe G_____. L'arrêté précisait que l'agence immobilière A_____ (ci-après : l'agence immobilière ou A_____) était désignée comme représentante du propriétaire du fonds pour fournir et poser la signalisation. L'agence immobilière avait fait une demande d'habilitation de tiers en date du 25 avril 2016 pour trois de ses employés et l'entreprise en charge de la conciergerie des immeubles concernés.

L'arrêté réglementant la circulation et le parcage sur le parking desservant l'accès au complexe G_____ prévoyait notamment que les riverains n'étaient pas soumis à l'interdiction de circulation et que la durée du parcage était limitée conformément aux indications du disque de stationnement pour la zone bleue sur les douze places aménagées dans le parking.

La décision précisait que les mandataires précités étaient habilités à dénoncer les éventuels contrevenants et non pas à les amender. Le procès-verbal serait établi par la gendarmerie. Elle rappelait également que l'habilitation était donnée à bien plaie et qu'elle était susceptible d'être dénoncée en tout temps en cas d'insatisfaction, les frais étant à la charge du mandataire.

Mme B_____, MM. D_____ et E_____ étaient respectivement collaborateur, sous-directeur et directeur général adjoint de l'agence immobilière. M. C_____ était le concierge des immeubles érigés sur les aires de circulation et de stationnement visées par l'habilitation et chargé de leur surveillance.

2. Le 20 février 2018, l'agence immobilière, faisant suite à des échanges de courriers avec l'OCT concernant le parking 1_____, avenue F_____ et une dénonciation touchant Monsieur H_____, a exposé que le parking était surveillé par M. C_____ qui faisait partie de la société I_____ chargée de la conciergerie des immeubles. Elle exposait encore avoir réitéré les instructions concernant les dénonciations afin d'éviter des incidents et souhaitait maintenir les habilitations à dénoncer existantes.
3. Le 21 novembre 2018, l'OCT a informé A_____ qu'une dénonciation infondée avait été faite, visant M. H_____ lequel avait été par la suite acquitté

par jugement du Tribunal de police du chef de violation des règles de circulation routière. Il s'agissait d'un cas d'insatisfaction qui permettait d'abroger l'habilitation du 7 juin 2016.

Une demande d'habilitation de personnes différentes pouvait être faite pour les interdictions signalées sur le parking. Il fallait s'assurer que les personnes mandatées soient en capacité d'exercer leur mandat avec suffisamment de retenue et de modération, ainsi que de faire observer les réglementations dans le respect des principes du droit à l'équité et à la non-discrimination.

Une décision d'abrogation avec effet immédiat de l'habilitation datée du même jour était jointe. La formulation précise était «... la décision d'habilitation du 7 juin 2016, (...), est abrogée avec effet immédiat (à l'exception de l'abrogation dont elle-même dispose) ».

4. Par acte déposé le 7 janvier 2019, A_____, a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision de l'OCT, reçue le 22 novembre 2018, en concluant à son annulation partielle, l'abrogation devant être limitée à celle de l'habilitation de M. C_____. Préalablement, une comparution personnelle des parties devait être ordonnée et une indemnité de procédure devait lui être versée.

Elle avait essayé en vain oralement de convaincre l'OCT de reconsidérer sa décision dans la mesure où les faits reprochés ne concernaient que M. C_____ et qu'il ne se justifiait donc pas que l'abrogation concerne tous les mandataires.

La décision violait les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement.

5. Le 4 février 2019, l'OCT s'est déterminé sur le recours, concluant à son rejet.

M. H_____ avait pris contact avec l'OCT et s'y était rendu à quelques reprises pour s'entretenir avec le service juridique afin d'expliquer son cas. Son assurance de protection juridique était aussi intervenue auprès de l'OCT dénonçant un système de tolérance et de personnes favorisées dans l'usage du parking mis en place au su de M. C_____, que M. H_____ avait déjà tenté de dénoncer et que l'agence immobilière semblait tolérer. Le temps consacré à ce dossier était important et insolite. Un doute planait sur l'attitude impartiale des personnes désignées dans la décision d'habilitation délivrée le 7 juin 2016.

Un courrier avait été adressé le 9 janvier 2018 à l'agence immobilière rappelant l'obligation pour tout mandataire désigné d'observer et de faire observer les réglementations dans le respect des principes du droit à l'équité et à la « non-discrimination » et demandant à celle-ci de bien vouloir investiguer pour savoir si c'était M. C_____ qui était l'auteur de la dénonciation comme le

sous-entendait l'assurance de protection juridique. N'ayant eu aucune réponse satisfaisante à ce sujet à part la réponse du 20 février 2018, la décision d'abrogation portait sur l'ensemble des mandataires désignés par souci d'équité et d'égalité de traitement. L'agence immobilière avait été invitée à proposer de nouveaux mandataires.

6. Le 28 février 2019, l'OCT a répondu à une demande de la chambre administrative de produire des comptes rendus des entretiens ayant eu lieu en 2017 entre M. H_____ et le service juridique de l'OCT.

L'OCT ne disposait pas de comptes rendus desdits entretiens, les prises de contacts téléphoniques et les visites de M. H_____ ayant été faites de manière spontanée, à l'exception d'un rendez-vous le 30 octobre 2018.

7. Le 29 mars 2019, l'agence immobilière a répliqué persistant dans les conclusions de son recours.

L'absence de toute documentation en rapport avec les échanges intervenus entre l'OCT et M. H_____ relativisait les allégués de l'OCT selon lesquels ce dossier en particulier aurait occasionné une charge de travail conséquente et insolite. L'on pouvait aussi s'étonner qu'une décision aussi sévère ne se fonde que sur une seule dénonciation faite par un administré et d'un dossier dépourvu de toute pièce écrite à cet égard.

M. C_____ étant le concierge des immeubles concernés, il paraissait évident qu'il surveillait les aires de circulation et de stationnement de manière régulière et plus fréquente que les autres personnes habilitées à dénoncer qui étaient des employés de l'agence immobilière. D'ailleurs, l'assurance de protection juridique avait indiqué que c'était probablement M. C_____ qui avait dénoncé M. H_____.

Elle persistait à demander une comparution personnelle des parties afin de démontrer que la personne ayant procédé à la dénonciation infondée était bel et bien M. C_____, de sorte que la décision devait être annulée s'agissant des trois autres mandataires.

8. Sur ce, la cause a été gardée à juger ce dont les parties ont été informées.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La recourante sollicite l'audition de témoins.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 137 IV 33 consid. 9.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_265/2016 du 23 mai 2016 consid. 5.1 et les arrêts cités), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_58/2018 du 29 juin 2018 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2017 du 5 juillet 2018 consid. 2.1. ; ATA/799/2018 du 7 août 2018).

En l'espèce, la solution du litige ne nécessite pas de connaître l'exact déroulement du différend survenu entre le concierge, la personne dénoncée à tort et l'OCT. La question litigieuse ne touche que l'abrogation de l'habilitation des trois mandataires employés de l'agence immobilière, le concierge n'ayant pas recouru.

En conséquence, il ne sera pas procédé à d'autres actes d'instruction, la cause étant en état d'être jugée.

3. La décision prise par l'OCT concerne quatre employés de l'agence immobilière recourante qui représente la propriétaire du terrain sur lequel se trouvent les places de parking pour lesquelles une habilitation à dénoncer a été octroyée le 7 juin 2016. Le litige porte sur la conformité au droit de l'abrogation de cette habilitation, concernant trois des quatre mandataires uniquement.

4. a. L'autorité établit les faits d'office (art. 19 LPA). Elle réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Elle apprécie les moyens de preuve des parties (art. 20 LPA).

b. Une décision administrative doit respecter le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 36 Cst., qui se compose des règles d'aptitude – exigeant que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 et les arrêts

cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/189/2015 du 18 février 2015 consid. 7a).

c. Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_310/2017 du 14 mai 2018 consid. 6.2).

d. Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. lorsqu'elle est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable (ATF 142 V 512 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_897/2017 du 31 janvier 2018 consid. 2.1). De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 141 I 49 consid. 3.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_759/2017 du 16 mai 2018 consid. 6.1).

5. En l'espèce, la décision d'habilitation prévoit qu'elle est donnée à bien plaisir et qu'elle est susceptible d'être dénoncée en tout temps en cas d'insatisfaction.

L'autorité administrative motive sa décision d'abrogation par le fait qu'une dénonciation ayant été faite à tort, il s'agissait d'un cas d'insatisfaction motivant l'abrogation de l'habilitation. Dans ses écritures, elle précise que cette dénonciation lui avait donné un surcroît de travail et que ne connaissant pas l'auteur de la dénonciation, il était justifié d'abroger les quatre habilitations. Elle motive également sa décision par le fait qu'un « doute planait sur l'attitude impartiale » des mandataires.

Or, l'OCT ne pouvait méconnaître le fait que le concierge des immeubles concernés était la personne qui surveillait de manière régulière et effective le parking, compte tenu de sa présence sur place. Les autres mandataires, étant des employés de l'agence immobilière, n'étaient pas sur les lieux. En effet, dans la demande d'habilitation faite par l'agence immobilière le 25 avril 2016, le quatrième mandataire proposé est l'entreprise I_____, en charge de la

conciergerie. Le nom du concierge n'apparaît qu'ensuite, en lieu et place de l'entreprise qui l'emploie, dans la décision d'habilitation. En outre, l'assurance juridique de la personne dénoncée à tort indique dans son courrier du 22 novembre 2017, adressé à l'OCT, qu'il s'agit du concierge qui a probablement procédé à la dénonciation.

En conséquence, en n'ayant pas établi suffisamment les faits susceptibles de fonder sa décision et en rendant une décision non motivée fondée sur des doutes et sur la notion d'insatisfaction s'agissant des mandataires non impliqués dans la dénonciation, l'autorité administrative a violé les principes généraux du droit administratif développés ci-dessus, rendant une décision disproportionnée en tant qu'elle prive sans motif certains mandataires de leur habilitation.

En conséquence, la décision sera annulée dans la mesure où elle abroge avec effet immédiat les habilitations délivrées par décision commune du 7 juin 2016 à Mme B_____ et MM. D_____ et E_____.

6. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée à A_____, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 janvier 2019 par A_____ contre la décision du département des infrastructures du 21 novembre 2018 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du département des infrastructures du 21 novembre 2018 en tant qu'elle abroge les habilitations de Madame B_____ et Messieurs D_____ et E_____ délivrées par décision commune du 7 juin 2016 ;

la confirme pour le surplus ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à A_____, à la charge de l'État de Genève ;

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 Me Anne Megevand-Pastore, avocate de la recourante ainsi qu'au département des infrastructures, soit pour lui l'office cantonal des transports.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Thélin, Mme Junod, M. Pagan,
Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. De Lucia

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :