

Procédure

Décision incidente – Notion de préjudice irréparable au niveau cantonal – Arbitraire

Art. 9 Cst. – art. 57 let. c LPA/GE

En matière de recevabilité du recours contre une décision incidente, il n'est pas arbitraire d'interpréter la notion de préjudice irréparable au niveau cantonal de la même façon que celle ressortant de l'art. 93 al. 1 let. a LTF. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner si une interprétation différente du droit cantonal est possible, voire préférable.

Résumé:

2. Les recourants se plaignent d'une application arbitraire de l'art. 57 let. c LPA/GE. Ils font grief à l'instance précédente d'avoir considéré que le refus de suspendre la procédure d'adoption du PLQ litigieux ne causait pas de préjudice irréparable au sens de cette disposition.

2.1. Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution – même préférable – paraît possible (ATF 141 I 172 consid. 4.3^e p. 177 et les références citées). Le grief de violation du droit cantonal est soumis à des exigences de motivation accrue (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 142 II 369 consid. 2.1 p. 372). Le prononcé d'irrecevabilité est fondé sur l'art. 57 let. c LPA/GE. Selon cette disposition, les décisions incidentes sont susceptibles de recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

2.2. Se fondant sur une source doctrinale (cf. Stéphane GRODECKI/Romain ⁷, Code annoté de procédure administrative genevoise: LPA/GE et lois spéciales, 2017, n. 659 ss ad art. 57 LPA/GE), les recourants soutiennent que la Cour de justice aurait, de manière arbitraire, excédé son pouvoir d'appréciation en interprétant cette disposition de droit cantonal de la même manière que l'art. 93 al. 1 let. a LTF. Cette approche restrictive de la notion de «préjudice irréparable» ne serait pas justifiée devant les juridictions cantonales. Ils affirment par ailleurs que la jurisprudence rendue par l'instance précédente serait fluctuante puisqu'elle exige que le préjudice irréparable soit tantôt d'ordre juridique, tantôt simplement de fait. En l'occurrence, la teneur de l'art. 57 let. c LPA/GE est similaire à celle de l'art. 93 al. 1 let. a LTF. Dans ces circonstances, les juges cantonaux pouvaient, sans arbitraire, interpréter cette disposition cantonale selon les principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral au sujet de l'art. 93 LTF (cf. arrêt 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3). Il n'appartient pas au Tribunal fédéral – dont le pouvoir d'examen est limité à l'arbitraire – d'examiner si une autre interprétation du droit cantonal serait préférable, comme le soutient une partie de la doctrine.

(Tribunal fédéral, 11 octobre 2018, A. et consorts c. Conseil d'État de la République et canton de Genève et Chambre administrative de la Cour de justice, 1C_317/2018).

Note à propos de cet arrêt

A teneur de l'art. 57 let. c LPA, sont susceptibles d'un recours les décisions incidentes, notamment si elles peuvent causer un «préjudice irréparable». De longue date, la jurisprudence cantonale genevoise a aligné son interprétation de la notion de préjudice irréparable sur celle de l'art. 46 al. 1 PA (ATA B. du 2 mars 1993 in RDAF 1993 273, consid. 6). Ainsi, il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée. Un simple préjudice économique peut être, suivant les circonstances, irréparable. Il n'est en outre pas nécessaire que la décision attaquée cause effectivement un préjudice irréparable, il suffit qu'elle puisse le causer (ATA précité in RDAF 1993 273, consid. 6). Il s'agit au demeurant de l'approche du Tribunal administratif fédéral (TAF A-3504/2016 du 8 novembre 2017, consid. 2.1; ATAF/2015/26, consid. 3.7; ATAF/2009/4, consid. 11) ou de celle qui a cours encore dans le canton de Vaud également (RDAF 2016 I 54, consid. 1f).

La chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la chambre administrative) n'a jamais renversé cette jurisprudence.

Elle l'applique toutefois de manière peu conséquente, exigeant *de facto* un intérêt juridique à l'annulation immédiate de la décision incidente. Nous critiquons cette approche de longue date (cf. SJ 2014 II 458 ss; Code annoté de procédure administrative genevoise, Berne 2017, N. 659 ss).

Dans l'arrêt publié ci-dessus, le Tribunal fédéral refuse d'examiner la question, au motif qu'il n'est pas arbitraire de privilégier une interprétation cohérente avec la solution prévue par l'art. 93 al. 1 let. a LTF.

Pourtant, la pratique des autorités judiciaires genevoises apparaît problématique à plusieurs égards.

Premièrement, la jurisprudence cantonale est elle-même et intrinsèquement contradictoire. Dans l'arrêt attaqué ayant donné lieu, sur recours, à l'arrêt ici commenté, la chambre administrative a ainsi précisé, d'une part, que l'art. 57 let. c LPA avait la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a LTF, avant d'ajouter qu'un intérêt digne de protection, par exemple de nature économique, était suffisant. A cet égard, le Tribunal fédéral a peut-être conclu un peu hâtivement à une analogie complète avec sa jurisprudence, ce d'autant plus qu'il a pourtant lui-même retenu, dans un arrêt publié, qu'il ressort de la pratique genevoise que le « préjudice irréparable suppose que la partie recourante ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée, comme un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure » (ATF 143 I 344, consid. 7.3). Il a ainsi déjà retenu, dans un arrêt qu'il considère lui-même de principe, qu'un intérêt digne de protection – même purement factuel – suffit à établir un préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA. L'analogie avec l'art. 93 al. 1 let. a LTF n'est donc pas, à notre sens, un argument convaincant.

Deuxièmement, la jurisprudence genevoise n'est pas constante. Ainsi, à sept jours d'intervalle par exemple, elle peut indiquer exiger un intérêt juridique (ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015, consid. 2c) ou un simple intérêt digne de protection (ATA/1217/2015 du 10 novembre 2015, consid. 2b). Or, une pratique aussi fluctuante est, à notre sens, contraire au principe d'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.; ATF 138 II 162, consid. 2.3; ATF 135 II 78, consid. 3.2), voire même, selon les cas, constitutive d'arbitraire (art. 9 Cst.; pour un cas genevois, cf. TF 2D_15/2016 du 23 mai 2015, consid. 2 ss).

Troisièmement et enfin, à ce jour, le Tribunal fédéral n'a pas encore été saisi de la question de la conformité d'une telle solution avec la règle d'unité de la procédure prévue à l'art. 111 LTF, laquelle impose, au niveau des cantons et indépendamment de la réglementation en vigueur à teneur du droit cantonal pertinent, le critère de l'intérêt digne de protection dans l'organisation de la procédure en matière de droit public (ATF 138 II 162 consid. 2.1.1). A notre sens, la réponse à cette question doit être affirmative, puisque l'unité de la procédure au niveau des cantons a précisément été pensée comme une garantie d'effectivité de la protection juridique, en facilitant l'accès au juge cantonal afin de permettre au Tribunal fédéral,

voulu comme une cour suprême, de ne connaître en principe que d'une seule fois d'un procès. Ainsi, les motifs permettant de restreindre l'accès au juge suprême face à une décision incidente ne valent pas au niveau cantonal (François CHAIX, Introduction au recours de la nouvelle procédure civile fédérale, in SJ 2009 II 257, p. 265).

L'arrêt du 11 octobre 2018 ne met donc pas fin à la problématique ici examinée. Les griefs de violation de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et celui tiré de l'unité de la procédure garantie par l'art. 111 LTF n'ont pas encore été examinés par le Tribunal fédéral. A notre sens, ceux-ci devraient conduire ce dernier à imposer aux juridictions cantonales genevoises une unification de leur pratique.

Stéphane GRODECKI, *Docteur en droit, Chargé de cours à l'Université de Genève, Premier procureur*
Romain JORDAN, *Avocat au barreau de Genève*