

GE_GERICHTE ATA/1376/2017 vom 10. Oktober 2017

GE Cour de justice, 2017-10-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1376_2017

FR: GE_GERICHTE ATA/1376/2017 du 10 octobre 2017

IT: GE_GERICHTE ATA/1376/2017 del 10 ottobre 2017

Regeste

Résumé: Admission partielle du recours interjeté par des locataires ayant payé des surtaxes à l'autorité sur la base de calculs erronés. Leur recours doit être considéré comme une action en répétition de l'indu à l'encontre de l'État et non comme une demande de reconsidération des décisions fixant les montants des surtaxes à payer. Renvoi de la cause à l'OCLPF pour recalculer, d'après le montant correct du loyer versé par les recourants, si une surtaxe était due, cas échéant pour quel montant et d'examiner sur cette base la demande de remboursement des locataires en révoquant au besoin totalement ou partiellement ses décisions antérieures.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Les recourants sollicitent une audience de conciliation.

a. Aux termes de l'art. 65A LPA, les juridictions administratives peuvent en tout temps procéder à une tentative de conciliation (al. 1) et déléguer un de leurs magistrats à cet effet (al. 2). S'agissant d'une disposition potestative, l'autorité saisie n'est pas tenue de donner suite à une requête en conciliation présentée par l'une des parties (ATA/386/2016 du 3 mai 2016 consid. 2a ; ATA/570/2015 du 2 juin 2015 consid. 2).

b. En l'espèce, les parties ont adopté des positions antagonistes et clairement établies tout au long de la procédure. Après avoir eu connaissance de la tentative de conciliation sollicitée par les recourants dans le cadre de leur recours devant la chambre administrative, l'autorité intimée a confirmé, dans son mémoire de réponse, ne pas avoir l'intention de modifier sa position.

Dans ces circonstances, il ne se justifie pas d'ordonner une audience de conciliation. 3)

Les recourants invoquent l'existence de vices de forme entachant les avis de notification de surtaxe notifiés entre avril 2008 et novembre 2015, plus précisément l'absence de signature ainsi que de désignation en tant que décisions. 4)

Il convient ainsi tout d'abord d'analyser si lesdits avis constituent ou non des décisions.

a. Selon l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

b. Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/15/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2a ; ATA/569/2015 du 2 juin 2015 consid. 9).

- 9/16 - A/2919/2016

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 – PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; ATA/766/2016 du

E. 13

septembre 2016 et les arrêts cités).

La notion de décision se distingue également de celle de mesures d'organisation de l'administration, telles celles fixant les modalités d'un service public. Deux critères permettent de déterminer si l'on a affaire à une décision ou à un acte interne non sujet à recours. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches. À l'inverse, la décision a pour objet de régler la situation d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres termes, extérieurs à l'administration (ATF 131 IV 32 consid. 3 et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 274 ss n. 799 ss).

c. Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 314 n. 857 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, p. 194 n. 2.1.1.1). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Pierre MOOR/ Étienne POLTIER, op. cit., p. 174 n. 2.1.1.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 274 n. 798). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (ATA/766/2016 précité ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit. p. 320 n. 876).

d. En l'espèce, les avis litigieux imposent l'obligation aux recourants de payer une surtaxe, conformément à l'art. 31 LGL. Il s'agit dès lors de mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans le cas particulier des recourants, fondées sur le droit public cantonal et imposant l'obligation de paiement de la surtaxe énoncée dans les avis en question.

- 10/16 - A/2919/2016

Ils constituent par conséquent bien des décisions, quant à leur contenu et leurs effets. 5)

Il convient dans un deuxième temps d'analyser la forme desdites décisions et cas échéant, l'éventuel préjudice causé aux recourants en raison d'une notification irrégulière.

a. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Les décisions rendues en grand nombre, comme les bordereaux d'impôts, ne sont en pratique pas toujours signées (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 519 n. 1567). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

b. La jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification ; la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 II 21 consid. 3.1). Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme ; ainsi l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa ; 111 V 149 consid. 4c et les références citées). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable (SJ 2000 I p. 118).

c. Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1 1ère phrase LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même. Celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (ATA/512/2016 du 14 juin 2016 ; ATA/509/2016 du 14 juin 2016 ; SJ 2000 I 22 consid. 2 p. 24 ; Thierry TANQUEREL, op.cit., p. 443).

d. Les cas de force majeure restent réservés (art. 16 al. 1, 2ème phr. LPA). Tombent sous cette notion les événements extraordinaires et imprévisibles qui surviennent en dehors de la sphère d'activité de l'intéressé et qui s'imposent à lui de l'extérieur de façon irrésistible (ATA/512/2016 précité ; ATA/642/2015 du

E. 16

juin 2015). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 125 V 65 consid. 1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_507/2011 du 7 février 2012 consid. 2.3 ; 2D_18/2009 du 22 juin 2009 consid. 4.2). Pour établir l'existence d'un cas de force majeure, le fardeau de la preuve incombe à l'intéressé (ATA/606/2014 du 29 juillet 2014 consid. 3d).

- 11/16 - A/2919/2016

e. En l'espèce, les avis de surtaxe sont clairs et les locataires ont pu comprendre l'enjeu de ces actes ainsi que ce qui leur était imposé ; ils indiquent aussi distinctement, sur leur deuxième page, qu'ils sont sujets à réclamation auprès de l'OCLPF dans un délai de trente jours dès leur notification. En outre, s'ils ne sont pas signés, ils font partie des décisions notifiées en grand nombre non nécessairement signées.

Ainsi, les décisions de surtaxe ont été correctement notifiées aux locataires, lesquels n'invoquent par ailleurs aucun cas de force majeure. Dès lors qu'elles n'ont pas été contestées dans le délai de recours par les intéressés, les décisions litigieuses sont devenues

définitives et exécutoires.

Les griefs relatifs à une notification irrégulière des décisions seront par conséquent écartés.

6)

L'OCLPF invoque que la réclamation des recourants, demandant le remboursement des surtaxes payées pour la période allant du 1er avril 2008 au 30 novembre 2015, serait tardive et qu'elle pouvait par conséquent uniquement être considérée comme une demande de reconsidération des décisions notifiées entre mai 2008 et mars 2015. Aucun motif de reconsidération ne pouvant être invoqué, il refuse d'entrée en matière sur la demande des recourants.

a. Le principe de la sécurité juridique implique une garantie de stabilité des relations juridiques ayant été créées par des décisions administratives ayant acquis force de chose décidée. Cependant, loin d'être absolu, ce principe est contrebalancé par les exigences immanentes au droit public de réaliser l'intérêt public qui sous-tend les normes à appliquer par voie décisionnelle, c'est-à-dire par des actes unilatéraux. La modification de décisions irrégulières est possible si la balance des intérêts en présence penche en faveur de leur révocation, sous réserve de régimes plus restrictifs (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op.cit., p. 377 ss ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 388 ss).

b. Selon la doctrine et la jurisprudence, ce n'est que dans l'hypothèse d'une réparation impossible que la sécurité du droit ou le respect de valeurs fondamentales impliquent l'annulabilité d'une décision viciée à la forme. Ce principe général découle des règles de la bonne foi qui, conformément à l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), imposent également des devoirs à l'autorité dans la conduite d'une procédure (ATF 123 II 231 ; 119 IV 330 consid. 1c ; 117 Ia 297 consid. 2 ; Benoît BOVAY, op. cit., p. 271 ; Jean-François EGLI, La protection de la bonne foi dans le procès, in : Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, 1992, p. 228).

c. Selon un principe général du droit, l'autorité qui a pris la décision initiale peut procéder à sa révocation, sans base légale expresse, pour rétablir une

- 12/16 - A/2919/2016 situation conforme au droit (ATA/770/2011 du 20 décembre 2011 consid. 9a ; ATA/198/2010 du 23 mars 2010). Tel est en particulier le cas si l'obligation qui n'a pas été exécutée est l'une des conditions objective que la loi pose à la décision en cause (Pierre MOOR / Étienne POLTIER, op. cit., p. 330). 7) a. Tant la doctrine que la jurisprudence reconnaissent que le principe de la répétition de l'indu, énoncé aux art. 62 ss de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220), constitue une règle générale de l'ordre juridique, applicable en droit public (ATF 138 V 426 consid. 5.1 ; 135 II 274 consid. 3.1 ; ATA/581/2017 du 23 mai 2017 consid. 5 ; ATA/694/2015 du 30 juin 2015 consid. 9 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 168-169). Selon la jurisprudence, l'obligation de restituer l'indu se fonde en premier lieu sur les dispositions des lois spéciales qui la prévoient – ce qui n'est pas le cas en l'espèce – et, à défaut, sur les règles générales de l'enrichissement illégitime au sens des art. 62 à 67 CO (ATF 138 V 426 consid. 5.1 ; 128 V 50 consid. 2). Dès lors que l'on soumet l'obligation de restituer aux art. 62 ss CO, il convient en principe d'appliquer ces dispositions avec leurs avantages et inconvénients respectifs pour l'enrichi et le lésé, sans en dénaturer le sens ou la portée, quand bien même elles s'incorporent dans un système régi en partie par le droit public (ATF 138 V 426 consid. 5.1 ; 130 V 414 consid. 3.2).

Ainsi, l'administré qui verse à l'État une somme dont il n'est pas redevable est en droit d'en réclamer la restitution, même en cas de silence de la loi, si le versement est intervenu sans cause valable (ATA/581/2017 précité consid. 5 ; ATA/694/2015 précité consid. 9 ; ATA/242/2011 du 12 avril 2011 ; Augustin MACHERET, La restitution de taxes perçues indûment par l'État en droit suisse, Études suisses de droit européen, vol. 18, 1976, p. 191 ss).

A contrario, l'État qui verserait à l'administré une somme dont il n'est pas redevable est en droit d'en réclamer la restitution même si le versement est intervenu sans cause valable, alors même que le cas n'est pas prévu expressément par la loi (ATA/581/2017 précité consid. 5 ; ATA/694/2015 précité consid. 9).

b. Dès lors, sur la base de l'art. 62 CO, qui constitue la règle de principe (Pierre TERCIER/Pascal PICHONNAZ, Le droit des obligations, 5^{ème} éd., 2012, n. 1824) ou clause générale (Benoît CHAPPUIS, in Luc THÉVENOZ/ Franz WERRO, Code des obligations I, Commentaire romand, 2^{ème} éd., 2012, n. 1 ad art. 62 CO) et selon lequel celui qui, sans cause légitime, s'est enrichi aux dépens d'autrui, est tenu à restitution (al. 1), la restitution est due, en particulier, de ce qui a été reçu sans cause valable, en vertu d'une cause qui ne s'est pas réalisée, ou d'une cause qui a cessé d'exister (al. 2).

- 13/16 - A/2919/2016

c. Toutefois, en vertu de l'art. 63 al. 1 CO, celui qui a payé volontairement ce qu'il ne devait pas ne peut le répéter s'il ne prouve qu'il a payé en croyant, par erreur, qu'il devait ce qu'il a payé.

En outre, à teneur de l'art. 64 CO, il n'y a pas lieu à restitution, dans la mesure où celui qui a reçu indûment établit qu'il n'est plus enrichi lors de la répétition ; à moins cependant qu'il ne se soit dessaisi de mauvaise foi de ce qu'il a reçu ou qu'il n'ait dû savoir, en se dessaisissant, qu'il pouvait être tenu à restituer.

d. Aux termes de l'art. 67 al. 1 CO, l'action pour cause d'enrichissement illégitime se prescrit par un an à compter du jour où la partie lésée a eu connaissance de son droit de répétition et, dans tous les cas, par dix ans dès la naissance de ce droit. 8)

En l'espèce, il a déjà été relevé ci-dessus que les décisions de surtaxe notifiées entre mai 2008 et mars 2015 n'étaient pas nulles.

D'autre part, il ressort du dossier que les surtaxes versées par les intéressés concernant la période allant du 1^{er} avril 2008 au 30 novembre 2015, résultaient d'un calcul se basant sur une erreur de transcription du montant du loyer à retenir, ce que l'autorité intimée admet elle-même. Étant donné que le loyer réellement versé par les intéressés était largement supérieur à celui retenu par l'OCLPF dans ses décisions, le calcul opéré pour fixer le montant d'une éventuelle surtaxe à verser par les locataires a été faussé. Les locataires ont par conséquent été surtaxés sans cause légitime. L'État s'est, dès ce fait, enrichi, tandis que les recourants se sont appauvris.

Au surplus, les recourants ont démontré avoir payé les surtaxes en croyant, par erreur, qu'ils devaient ces montants.

Ayant agi dans le délai de prescription relatif d'un an dès la connaissance de l'erreur et donc de leur droit à répétition, et dans le délai absolu de dix ans, l'action pour cause d'enrichissement illégitime des recourants n'est par conséquent pas prescrite.

Dans ces conditions, leur demande de remboursement des surtaxes versées en trop est en tous points conforme aux règles du CO telles qu'applicables en droit public et respecte le principe de la bonne foi. 9)

Selon l'art. 132 al. 3 LOJ, la chambre administrative connaît en instance cantonale unique des actions fondées sur le droit public qui ne peuvent pas faire l'objet d'une décision au sens des art. 4, 4A, 5, 6, al.1, let. a et e, et 57 LPA et qui découlent d'un contrat de droit public.

Il s'agit là des seules actions de droit public maintenues en droit genevois ; elles sont en principe réservées, de par les limitations posées par la loi, au

- 14/16 - A/2919/2016 contentieux en matière de contrats de droit public (ATA/581/2017 du 23 mai 2017 consid. 3b). L'administré doit désormais procéder par le biais de l'art. 4A LPA, et ainsi demander à l'autorité de rendre une décision au sujet de ses prétentions. C'est ainsi à tort que l'OCLPF a traité le courrier des recourants du 26 novembre 2015 comme une demande de reconsidération et non comme une demande de prononcé d'une décision de révocation au sens de l'art. 4A al. 1 let. a LPA, étant précisé que la notion d'acte illicite au sens de cette disposition ne se confond pas avec celle contenue dans la loi sur la responsabilité de l'État et des communes du 24 février 1989 (LREC - A 2 40), et vise toute violation de la norme visée par la situation dénoncée (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 104 ad art. 4A LPA). 10) En conséquence, le recours sera partiellement admis, la décision du 28 juin 2016 de l'OCLPF annulée et la cause renvoyée à l'OCLPF pour nouvelle décision.

Il appartiendra dans ce cadre à l'OCLPF de recalculer, d'après le montant correct du loyer versé par les recourants, si une surtaxe était due, le cas échéant pour quel montant, et d'examiner sur cette base la demande de remboursement des locataires en révoquant au besoin totalement ou partiellement ses décisions antérieures. 11) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée aux recourants, pris conjointement et solidairement, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.