

GE_GERICHTE ATA/834/2016 vom 4. Oktober 2016

GE Cour de justice, 2016-10-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_834_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/834/2016 du 4 octobre 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/834/2016 del 4 ottobre 2016

Erwägungen

E. 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).

E. 2

La recourante fait tout d'abord grief au TAPI d'avoir déclaré irrecevables ses recours du 17 mars 2014. Elle expose qu'on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir contesté la taxation initiale de 2010, puisqu'elle n'aurait fait que suivre la pratique indiquée par le département. Elle expose ensuite que les nouveaux bordereaux devraient être assimilés à une décision de « reprise d'instance » ou à un refus d'avaliser l'entente intervenue entre elle et la commune.

Dans un autre grief, soulevé à titre subsidiaire, elle se plaint d'une violation du principe de la bonne foi par le département.

- 11/17 - A/800/2014

a. Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA 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). Sont également considérées comme décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou recours, les décisions prises en matière de révision et d'interprétation (art. 4 al. 2 LPA).

b. L'art. 53 al. 1 LPA prévoit qu'une décision est exécutoire lorsqu'elle ne peut plus être attaquée par réclamation ou par recours (let. a), lorsque le recours ou la réclamation n'a pas d'effet suspensif (let. b) ou lorsque l'effet suspensif a été retiré (let. c).

c. Selon l'art. 57 LPA, sont susceptibles d'un recours, les décisions finales (let. a), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (let. b), les décisions incidentes, 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 (let. c), ainsi que les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État (let.d).

d. Le recours n'est pas recevable contre les mesures d'exécution des décisions (art. 59 let. b LPA). L'interdiction d'attaquer les mesures d'exécution vise à soustraire au contrôle juridictionnel les actes qui, sans les modifier ni contenir d'éléments nouveaux, ne servent qu'à assurer la mise en œuvre de décisions exécutoires au sens de l'art. 53 al. 1 let. a LPA.

Le contrôle incident de ces dernières s'avère par conséquent exclu (ATA/974/2014 du 9 décembre 2014 consid. 2b et les arrêts cités). La notion de « mesures » à laquelle se réfère le texte légal s'interprète largement et ne comprend pas seulement les actes matériels destinés à assurer l'application de décisions, mais également toutes les décisions mettant ces dernières en œuvre (ATA/974/2014 précité ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 265).

Une décision de base ne peut en principe pas être remise en cause, à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute l'acte de base (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 389 n. 1150). Le contrôle des décisions administratives en force est aussi en principe exclu, que ce soit par un tribunal ou par une autorité administrative, notamment à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute la décision de base (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 220 n. 640). Si un recours n'est pas formé contre une décision de principe, le requérant est forclo pour se prévaloir de sa non-validité au moment où il voudra mettre en cause les décisions prises en conséquence de cette première décision. La décision de principe ne peut donc pas être revue incidemment à

- 12/17 - A/800/2014 l'occasion d'un recours contre des décisions d'exécution (ATA/974/2014 précité et la doctrine citée).

La jurisprudence a admis certaines exceptions à ce principe lorsque l'acte d'exécution met en cause des droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles ou lorsque la décision inexécutée est frappée de nullité absolue (ATF 119 Ib 492 consid. 3c/cc p. 499).

e. Le principe de la bonne foi entre administration et administré prévaut d'une manière générale dans les rapports entre ceux-ci. Exprimé aujourd'hui aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), celui-ci exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 568). L'exigence de loyauté contenue dans le principe de la bonne foi interdit tant à l'autorité qu'à l'administré d'adopter un comportement contradictoire. Il en résulte qu'il faut être soi-même de bonne foi pour invoquer une prétendue violation de ce principe (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 197 n. 580 et les arrêts cités).

f. Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables, fondés sur le principe de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst., lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 I 161 consid. 4.1 ; 122 II 113 consid. 3b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2 ; ATA/34/2014 du 21 janvier 2014 consid. 7).

g. Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que la recourante n'a pas recouru contre les bordereaux du 21 juin 2010, lesquels mentionnaient pourtant la voie et le délai de recours. Elle n'indique pas qu'elle aurait été empêchée de recourir, mais soutient ne pas l'avoir fait car elle aurait suivi la pratique indiquée par le département. Certes, lors de son audition du 1er septembre 2014 devant le TAPI, le directeur du PAR a confirmé qu'avant le changement de pratique intervenu à l'été 2013, le département entrait en matière sur les demandes de dégrèvement dans la

- 13/17 - A/800/2014 mesure où il était attesté par pièces que la commune n'avait pris en charge aucun frais d'équipement ou ne souhaitait pas faire valoir un droit au montant de la taxe d'équipement. Il a ajouté que sous l'ancienne pratique, dans l'hypothèse où toutes les pièces utiles avaient été fournies, la CPPS aurait obtenu satisfaction. Toujours lors de cette audience, les représentants du département n'ont pas exclu que ce dernier a pu, en son temps, donner son accord pour suspendre le règlement des factures du 21 juin 2010. Les représentants du département n'ont toutefois pas retrouvé de traces écrites à ce sujet et la recourante a reconnu de son côté, après y avoir été invitée par le TAPI, ne pas être en mesure de verser à la procédure les pièces établissant qu'elle aurait entrepris un échange de correspondance avec le département en vue de suspendre le règlement des taxes d'équipement. La recourante ne démontre pas non plus que le département lui aurait expressément conseillé de ne pas recourir contre les bordereaux du 21 juin 2010 ou qu'il l'aurait dissuadé de le faire.

h. La recourante perd surtout de vue qu'elle a, le 22 septembre 2009, sans la moindre réserve, signé et approuvé les conditions fixées par le département pour l'application des normes de la zone de développement, document qui incluait, dans les conditions financières, la taxe d'équipement public due pour chaque DD. En signant ces documents, elle a permis la poursuite de la procédure, à savoir la délivrance par le Conseil d'État des arrêtés autorisant l'application des normes de la 3ème zone aux bâtiments à construire, puis la délivrance, par le département, des cinq autorisations de construire qu'elle avait sollicitées. En recourant ensuite contre les factures dont elle avait pourtant accepté les montants, la recourante a adopté un comportement contraire au principe de la bonne foi, le département étant en droit de considérer ces montants comme acceptés (ATA/177/2015 du 17 février 2015 consid. 8 et l'arrêt cité).

Dans la mesure où la recourante a adopté un comportement contradictoire, et ce faisant elle-même violé le principe de la bonne foi et qu'elle n'a en outre pas été en mesure de démontrer avoir reçu une quelconque promesse concrète de la part du département s'agissant de la suspension ou de l'annulation de la taxe d'équipement, le grief de violation du principe de la bonne foi doit être écarté.

i. S'agissant des bordereaux du 31 décembre 2013, envoyés le 13 février 2014, ils ne peuvent, au contraire de ce que soutient la recourante, être assimilés à une décision de « reprise d'instance » la recourante ayant, comme cela vient d'être souligné, échoué à démontrer qu'elle aurait été suspendue. Ils ne peuvent pas non plus être assimilés à une décision de refus d'avaliser l'entente intervenue entre la recourante et la commune. Le département n'a en effet jamais contesté la validité du courrier signé par le maire de la commune le 21 février 2013. Le département n'a fait que solliciter de la recourante, après l'adoption de sa nouvelle pratique, qu'elle produise une convention en bonne due forme, le courrier du 21 février 2013 n'étant plus suffisant.

- 14/17 - A/800/2014

Les bordereaux du 31 décembre 2013 ne sont que des mesures d'exécution de décisions, en l'espèce des bordereaux du 21 juin 2010 contre lesquels la recourante n'a pas recouru et qui sont par conséquent entrés en force. Les bordereaux datés du 31 décembre 2013 ne font que reprendre à l'identique ceux du 21 juin 2010 (ATA/177/2015 précité consid. 9). Ils ne les modifient pas et ne contiennent aucun élément nouveau, les montants figurant dans les bordereaux du 31 décembre 2013 étant les mêmes que ceux qui figuraient dans les bordereaux du 21 juin 2010. De ce point de vue, le changement de pratique intervenu durant l'été 2013 est sans incidence sur l'issue du présent litige, cette nouvelle pratique étant sans effet sur le montant des factures notifiées le 21 juin 2010.

j. La recourante n'allègue pas que les bordereaux du 31 décembre 2013 mettraient en cause ses droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles. Elle ne conteste en particulier pas les développements et conclusions du TAPI sur ce point (arrêt litigieux consid.7 p. 26). Par contre, elle se prévaut de la nullité des bordereaux du 21 juin 2010.

La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement reconnaissables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 130 II 249 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1). Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 129 I 361 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1).

La nullité peut être invoquée dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision en cause, mais alors la différence avec l'annulabilité n'a pas d'importance. Pour que le tribunal puisse se prononcer, il faut logiquement que le recours dont il est saisi soit recevable, notamment que le délai de recours ait été respecté. L'invocation de la nullité ne permet donc pas de faire trancher un recours tardif (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 922 p. 313).

En l'espèce, la recourante s'appuie sur un arrêt 2C_226/2015 du 13 décembre 2015 dans lequel le Tribunal fédéral s'est prononcé dans une cause dans laquelle, comme en l'espèce, la commune concernée n'avait fait valoir aucun frais au titre de la taxe d'équipement. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral n'a toutefois pas constaté la nullité des bordereaux contestés. Il a en effet retourné la cause au département afin qu'il établisse comptablement si le principe de la

- 15/17 - A/800/2014 couverture des frais avait été respecté et qu'il corrige, le cas échéant, ladite taxe d'équipement.

Dans le cas d'espèce, même à supposer que les bordereaux du 21 juin 2010 posent un problème relatif au principe de la couverture des frais, il est très douteux que cela suffise à les rendre nuls. Il serait en effet, dans cette hypothèse, tout à fait possible de retourner la cause au département pour un nouveau calcul, l'annulation étant alors, le cas échéant, suffisante. La question souffrira de rester ouverte puisqu'en l'espèce la recourante ne peut

pas se prévaloir devant la chambre de céans de la nullité des bordereaux du 21 juin 2010, ces décisions étant entrées en force faute de recours déposés dans les temps. Dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité auquel se réfère la recourante, le titulaire de l'autorisation de construire avait quant à lui recouru dans le délai contre la facture relative à la taxe d'équipement.

k. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le TAPI a déclaré irrecevables les recours du 17 mars 2014. Ce grief doit être écarté.

E. 3

La recourante fait enfin grief au TAPI de ne pas avoir jugé que la nouvelle pratique adoptée par le département ne s'appliquait pas au cas d'espèce. L'autorisation de construire avait été délivrée en 2009, et un changement de pratique ne pouvait jamais avoir un effet rétroactif.

a. Pour que l'égalité de traitement soit respectée, il convient que le changement de pratique s'applique immédiatement, y compris aux affaires pendantes au moment où il intervient. Il doit s'agir d'un véritable changement de pratique et non d'une exception ponctuelle à une pratique qui reste établie (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 204 n. 603 et les arrêts cités)

b. Dans le cas d'espèce, le changement de pratique n'a eu aucun effet rétroactif, les montants dont la recourante devait s'acquitter au titre de la taxe d'équipement étant restés les mêmes après ce changement. Il n'est pour le reste pas contesté que cette nouvelle pratique a été adoptée durablement par le département. Elle est une des conséquences du rapport n° 59, dans lequel la Cour des comptes a notamment recommandé au département de fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement, de fiabiliser la facturation et le suivi des débiteurs ou encore d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur (rapport n° 59, p. 24 et 26).

Ce grief est en conséquence également mal fondé.

E. 4

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

E. 5

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2).

- 16/17 - A/800/2014

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