

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2417/2013-DIV

ATA/715/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 septembre 2014

dans la cause

COMMUNE A_____

représentée par Me Pierre Louis Manfrini, avocat

contre

DÉPARTEMENT PRÉSIDENTIEL

EN FAIT

- 1) La parcelle (ci-après : la parcelle) n° 1_____ de la commune A_____ (ci-après : la commune), sise au _____ et _____ chemin B_____, est propriété de la commune depuis décembre 1973. Elle fait partie de son patrimoine financier.

La parcelle est inscrite au bilan de la commune pour une valeur de CHF 197'945.-, soit sa valeur d'acquisition.

- 2) En novembre 2007, la commune a constitué un droit de superficie sur la parcelle. La durée de ce droit a été fixée à cinquante ans à compter du 1^{er} janvier 2008, avec possibilité de prolonger cette période de trente ans.

La commune reçoit une rente annuelle de CHF 200'000.- en contrepartie du droit de superficie. La rente est indexée sur l'indice genevois des prix à la consommation, ce qui a porté la valeur de la parcelle à CHF 202'348.- en 2013.

- 3) Par courrier du 29 janvier 2013, la commune a interpellé le service de surveillance des communes (ci-après : la surveillance des communes) afin de savoir s'il était possible d'adapter la valeur de la parcelle à la « réalité économique » ; la constitution d'un droit de superficie devait, en effet, être assimilée à une vente. Elle demandait l'accord de la surveillance des communes.

- 4) Le 4 février 2013, la surveillance des communes a répondu à ce courrier.

Les actifs devaient figurer au bilan au maximum pour leur prix d'achat ou de revient, comme cela était prévu par l'art. 4 al. 2 des directives comptables du 25 octobre 1989 édictées par le département en charge de la surveillance des communes.

Ce principe découlait du nouveau modèle de compte (ci-après : MCH1) auquel les communes genevoises étaient soumises. L'inscription d'une valeur supérieure à celle d'acquisition serait assimilée à une revalorisation contraire aux prescriptions comptables. En outre, la création d'un droit de superficie n'équivalait pas à une vente.

Pour le surplus, la Conférence des directeurs cantonaux des finances avait publié en 2008 un manuel relatif au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (ci-après : MCH2). Elle recommandait l'adoption par les cantons de ce modèle, qui prévoyait l'évaluation des biens sur la base de leur valeur vénale, dans les dix ans.

La surveillance des communes a soumis, pour avis, la question à la Cour des comptes.

- 5) Le 22 mars 2013, la Cour des comptes a confirmé la position de la surveillance des communes.

MCH1 s'appliquait aux communes genevoises. Un actif figurait au bilan au maximum à la valeur de son prix d'achat ou de revient, compte tenu des amortissements et des réévaluations commandés par les circonstances.

La situation changerait avec MCH2.

- 6) Le 25 avril 2013, la commune a contesté la position de la surveillance des communes.

Il n'existait pas de délégation de compétence au département en charge de la surveillance des communes pour édicter des règles comptables contraignantes pour les communes genevoises. Les directives n'étaient pas des règles de droit mais des instructions internes.

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993 (LGAF - D 1 05) s'appliquait aux communes et prévoyait l'application des normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) à la tenue des comptes publics. Ces normes imposaient l'inscription des actifs à leur valeur vénale.

L'Etat de Genève était lui-même soumis aux normes IPSAS. L'absence de mise en conformité à la LGAF des directives du département en charge de la surveillance des communes ne permettait pas d'ignorer la loi. En outre, MCH2, qui reprenait la valorisation à la valeur vénale, allait être mis en place.

La surveillance des communes devait revenir sur sa détermination et notifier une décision formelle.

- 7) Le 29 mai 2013, la surveillance des communes a confirmé sa position. Les bases légales actuelles ne permettaient pas l'application des normes IPSAS aux communes.

Ces dernières avaient appliqué les normes issues des directives du département en charge de la surveillance des communes depuis les années 80.

L'interprétation littérale de la LGAF démontrait que les normes IPSAS ne s'appliquaient pas aux communes. Le législateur n'avait pas voulu, en outre, appliquer en partie les règles MCH1 et pour le reste les normes IPSAS.

En outre, si les normes IPSAS devaient être appliquées, elles devraient l'être à tous les actifs, par réévaluation au bilan d'entrée, et à toutes les communes.

MCH2 devrait entrer en vigueur pour le budget 2016, avec une valorisation des actifs à la valeur vénale.

Dans le cadre de l'adoption des comptes, le département en charge de la surveillance des communes devrait approuver les comptes de la commune. Si les biens devaient être réévalués, les comptes ne pourraient être approuvés et le Conseil d'État rendrait, alors, un arrêté susceptible de recours.

Le courrier du 25 avril 2013 avait été transmis à la Cour des comptes.

- 8) Le 4 juin 2013, la commune a persisté dans les termes de son courrier du 25 avril 2013.

Le comportement des autres communes genevoises n'avait pas de pertinence pour la situation actuelle.

L'interprétation de la LGAF faite par la surveillance des communes était incorrecte.

Cette dernière devait prendre une décision en constatation.

- 9) Lors d'une séance tenue le 10 juin 2013 en présence du conseiller administratif en charge des finances et du secrétaire général de la commune, du directeur de la surveillance des communes et du président de la Cour des comptes, la Cour des comptes a rappelé que les normes IPSAS ne s'appliquaient pas aux communes. Il n'était donc pas possible pour la commune de réévaluer la parcelle à sa valeur vénale.

- 10) Le 17 juin 2013, la Conseillère d'État en charge du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME), alors en charge de la surveillance des communes, a répondu au courrier du 4 juin 2013 en confirmant la position de la surveillance des communes et les discussions tenues le 10 juin 2013. Elle reprenait largement le contenu du courrier du 29 mai 2013.

La réévaluation d'un bien du patrimoine financier n'était pas possible en l'état de la législation. Les normes IPSAS n'étaient pas applicables aux communes. Si elles devaient être tout de même applicables, elles devaient l'être dans leur intégralité, donc également pour la mise en place d'un bilan d'entrée, ce que n'avait pas fait la commune. En l'absence d'un bilan d'entrée, les autres dispositions étaient, dès lors, inapplicables.

À l'issue de son argumentation, elle concluait :

« Dès lors, je ne peux accepter votre demande de revalorisation de la parcelle n° 1_____ figurant à l'actif du bilan dans le patrimoine financier de la commune A_____ ».

- 11) Par acte déposé le 24 juillet 2013, la commune a interjeté recours contre ce courrier auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

Le courrier était une décision. Même s'il n'était pas désigné comme tel, qu'il n'indiquait pas les voies et délais de recours, le DIME statuait de manière obligatoire et contraignante. L'acte juridique touchait directement les droits et obligations de la commune, ce qui caractérisait une décision. La Conseillère d'État en charge du DIME avait déclaré qu'elle ne pouvait pas « accepter » la « demande » de la commune. En obligeant la commune à utiliser certaines normes de façon illégale, le DIME avait violé l'autonomie communale.

La chambre administrative était compétente pour traiter le recours, aucune autorité de recours spéciale n'étant prévue dans la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) ou dans la LGAF.

La définition du périmètre de consolidation de l'État ne concernait pas les communes qui étaient incluses dans le champ d'application de la LGAF par l'intermédiaire d'un article ad hoc. La LGAF imposait l'application des normes IPSAS à la tenue des comptes. Donc, la commune devait appliquer ces normes.

La LAC et le règlement d'application de la LAC du 31 octobre 1984 (RAC – B 6 05.01) ne contenaient pas de disposition portant sur les normes comptables applicables à la tenue des comptes communaux. Les directives du DIME ne constituaient pas des normes comptables de rang législatif et ne pouvaient donc pas déroger aux principes contenus dans la LGAF.

La « décision » du 17 juin 2013 devait donc être annulée.

- 12) Le 13 septembre 2013, le DIME a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Préalablement, il fallait constater que l'objet du recours était la réévaluation de la parcelle et non l'application des normes IPSAS.

Le courrier du 17 juin 2013 n'était pas une décision. Ne créant ni droits, ni obligations, il avait pour objet l'information donnée à la commune par le Conseil d'État, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes, sur l'impossibilité de réévaluer la parcelle en regard des dispositions légales en vigueur. Il s'agissait de l'expression d'un avis qui ne déployait aucun effet juridique contraignant à l'égard de la commune. En outre, le Conseil d'État rendait des « décisions » sous forme d'arrêtés, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Il serait possible pour la commune de recourir contre la décision d'approbation ou non de ses comptes.

MCH1, applicable selon la directive du DIME se basant sur la LAC et le RAC, prévoyait l'inscription des actifs à leur valeur d'achat. Les normes IPSAS n'étaient pas applicables aux communes. La lecture de la LGAF démontrait que le législateur n'avait pas désiré que ce fût le cas.

Au cas où les normes IPSAS s'appliqueraient tout de même, elles ne pourraient pas se limiter à la seule réévaluation de la parcelle. Il fallait passer par une réévaluation de tout le patrimoine financier par l'intermédiaire du bilan d'entrée.

13) Le même jour, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 25 octobre 2013 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

14) Le 7 octobre 2013, la commune a persisté dans ses conclusions.

Sa demande ne se limitait pas à la revalorisation de la parcelle mais s'étendait à la détermination des normes applicables à la tenue de ses comptes publics.

Le courrier du 17 juin 2013 était bien une décision. Il répondait à une requête formelle de la commune sollicitant une décision formelle. En se prononçant sur l'application des normes IPSAS, le DIME avait pris une décision constatatoire. L'État ne pouvait pas « banaliser » ses actes afin de les faire échapper au contrôle judiciaire.

La démarche de la commune n'avait pas pour but de soumettre ses comptes communaux pour approbation, mais d'obtenir une décision constatatoire sur le régime applicable à la tenue des comptes.

15) Le DIME ne s'est quant à lui pas manifesté.

16) Le 27 novembre 2013, le département présidentiel a repris la responsabilité de la surveillance des communes.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (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) Le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions au sens des art. 4, 4A et 57 LPA prises par des autorités ou des juridictions administratives visées aux art. 5, respectivement 6 al. 1 let. a à e LPA

(art. 132 al. 2 LOJ). Au sens de 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).

- 3) 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 8C_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/537/2014 du 17 juillet 2014 consid. 2 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 269 ss, n. 783 ss). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/104/2013 du 19 février 2013 consid. 2 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, op. cit., p. 180 n. 2.1.2.1 ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2^{ème} éd., 1998, p. 181 ; Fritz GYGI Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, p. 136).

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Elles sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit. Exceptionnellement, dans les domaines restreints visés par le règlement sur la communication électronique du 3 février 2010 (RCEL - E 5 10.05, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010, et art. 18A LPA), la communication de la décision par un document écrit et signé n'est pas exigée.

- 4) a. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 51 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique (art. 132 al. 1 Cst-GE).

Leur autonomie est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi (art. 132 al. 2 Cst-GE), soit, à Genève, principalement la LAC.

b. Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'État. Celui-ci l'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département chargé de la surveillance des communes (art. 61 LAC).

c. Les principaux principes comptables ainsi que la tenue de la comptabilité sont prévus aux art. 20 et 21 RAC. En particulier, les communes sont tenues de se conformer aux directives d'application du département (art. 21 al. 1 RAC). Les règles comptables applicables aux comptes communaux ne relèvent pas de la compétence des communes (Stéphane GRODECKI, Les compétences communales – Comparaison intercantonale, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, L'avenir juridique des communes, Zurich 2007, 25-77, 47).

5) a. En l'espèce, la recourante a demandé le 29 janvier 2013 à la surveillance des communes de se positionner sur la question de la revalorisation de la parcelle. Dans sa réponse, la surveillance des communes s'est prononcée sur ce point précis en rappelant l'application de MCH1. La Cour des comptes en a fait de même. C'est par la suite que la recourante a remis en cause l'application de MCH1 à la tenue des comptes communaux. Il s'en est ensuivi un échange de courriers, qui reprenait les éléments précédemment développés par la surveillance des communes. Comme le montrent, notamment, les interventions de la Cour des comptes et la rencontre du 10 juin 2013, ces échanges se sont inscrits dans la relation de dialogue entre une commune et l'autorité de surveillance. Cette dernière a informé la recourante sur les bases légales et les raisons conduisant à l'application de MCH1 et les conséquences éventuelles de sa non-application. Le courrier du 17 juin 2013 s'inscrit dans cette volonté d'informer la recourante de la situation juridique s'appliquant aux communes genevoises. Malgré ce préavis, la commune n'est pas contrainte de s'écarter de l'application des normes IPSAS à la tenue de ses comptes, tout en sachant que la délibération de son conseil municipal validant les comptes ne serait selon toute vraisemblance pas approuvée par le Conseil d'État, ce qui ouvrirait la voie à un recours.

b. Si la surveillance des communes devait rendre systématiquement une décision formelle dans ses relations avec les communes, son rôle serait amputé de la partie consistant à renseigner et à informer les communes. Ce rôle est du reste prévu par la LAC, selon laquelle les départements doivent informer les communes des problèmes de portée générale concernant ces dernières, notamment avant de prendre toute décision d'exécution (art. 63 al. 1 LAC). Le seul fait que la recourante ait demandé une décision formelle ne change pas la nature des courriers, plus particulièrement de celui du 17 juin 2013. Un raisonnement contraire donnerait la possibilité à la recourante, par ses propres agissements, de définir la forme des relations entretenues avec l'autorité.

- 6) De même, si l'absence de mention de voies et de délai de recours n'exclut pas qu'un acte soit considéré comme une décision, le recours à des termes couramment utilisés dans une décision, tels que « je ne peux accepter » dans le cas d'espèce, ne confère pas encore à l'acte la qualité d'une décision (ATA/537 2014 précité consid 3).
- 7) Au surplus, on notera que, dès le 1^{er} janvier 2014, la LGAF, qui a fait l'objet d'une refonte totale adoptée le 4 octobre 2013, ne fait plus mention des communes. L'exposé des motifs de la nouvelle loi indique à cet égard que « la présente loi ne s'appliquera pas aux communes. La LAC sera modifiée ultérieurement de son côté, pour régir intégralement la gestion financière des communes. Les communes appliqueront en effet le modèle MCH2 » (PL 10'960, p. 36).
- 8) Ainsi, le courrier du 17 juin 2013 ne peut pas être considéré comme une décision. Il entre dans le domaine des informations transmises aux communes par l'autorité de surveillance.
- 9) Au vu de ce qui précède, le recours est irrecevable.
- 10) Un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la commune, qui ne défendait en l'espèce pas l'une de ses propres décisions (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée vu l'issue du litige (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 24 juillet 2013 par la commune A_____ ;

met à la charge de la recourante un émoulement de CHF 1'000.- ;

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

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Pierre Louis Manfrini, avocat de la recourante, ainsi qu'au département présidentiel.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Dumartheray, Verniory et Pagan, juges,
M. Fiechter, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :