



POUVOIR JUDICIAIRE

A/4155/2023-LDTR

ATA/687/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 juin 2024

dans la cause

A_____ SA

recourante

représentée par Me Vincent LATAPIE, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

et

B_____

représenté par Me Romain CANONICA, avocat

intimés

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
14 février 2024 (JTAPI/120/2024)**

EN FAIT

- A. a.** Par jugement du 14 février 2024, le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) a déclaré irrecevable le recours formé le 9 décembre 2023 par A_____ SA (ci-après : A_____) contre la décision du département du territoire (ci-après : DT ou le département) du 10 novembre 2023, lui ordonnant de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la réalisation de travaux, conformément à l'APA 1_____, de rembourser le trop-perçu du loyer, soit le montant de CHF 170'996.20, à B_____, locataire, et infligeant une amende à A_____.

L'avance de frais de CHF 900.- n'avait pas été effectuée dans le délai imparti au 11 octobre 2023.

- b.** Par acte du 15 mars 2024 déposé à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), A_____ a recouru contre ce jugement. Elle a conclu à son annulation et à ce que son recours devant le TAPI soit déclaré recevable.

C_____ était le seul administrateur de la société à disposer d'une signature individuelle. Les art. 86 al. 1 et 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) avaient été violés. Par courrier recommandé du 13 décembre 2023, le TAPI avait indiqué qu'il impartissait « un délai au 12 janvier 2024 » à la recourante pour s'acquitter de l'avance de frais. Or, malgré cette dénomination trompeuse, cette juridiction avait en réalité fixé un terme et non un délai comme le prévoyait pourtant le texte clair de l'art. 86 al. 1 LPA. Le paiement de l'avance de frais avait été effectué le 16 janvier 2024, soit seulement deux jours ouvrables après le terme fixé. Or, si le TAPI avait bien imparté un délai comme le prévoyait la loi et non un terme, la recourante aurait bénéficié de la période de suspension s'étendant du 18 décembre au 2 janvier inclus et aurait ainsi payé l'avance de frais requise dans le délai imparti.

La pratique des autorités administratives genevoises était de fixer des termes plutôt que des délais en jours. Une telle façon de faire n'était pas admissible car contraire au texte clair de la loi. Ce procédé leur permettait de choisir d'éluder les règles sur la suspension des délais visés par l'art. 63 LPA. Le TAPI semblait lui-même confondre les notions de « délai » et de « terme » puisqu'en accordant une « prolongation du délai » au 12 février 2024, il fixait en réalité un nouveau terme. Par ailleurs, systématiquement, dans tous les courriers qu'il avait adressés aux parties, le TAPI avait employé la notion de délai. L'administré pouvait, de bonne foi, se fier aux termes employés par une juridiction, à plus forte raison lorsque le mot employé coïncidait avec le texte clair de la loi.

Le principe de l'égalité de traitement avait été violé. Par courrier du 13 décembre 2023, le TAPI avait fixé un terme au 12 janvier 2024 à un des deux intimés pour lui indiquer s'il souhaitait prendre part à la procédure mais avait fixé un terme au

12 février 2024 aux deux intimés pour déposer leur détermination sur le recours. Les intimés avaient dès lors bénéficié de deux mois pour adresser leur détermination alors même que la recourante n'avait bénéficié que d'un terme réduit, amputé d'une suspension de délai de quinze jours, pour régler l'avance de frais. Les parties n'avaient pas été traitées de la même manière.

Enfin, en déclarant le recours irrecevable faute de paiement avant le terme imparti mais après avoir procédé aux premiers actes d'instruction, à savoir la transmission du mémoire de recours aux intimés et la fixation de termes pour le dépôt de leur détermination, le TAPI avait commis un abus de droit.

c. Le département a conclu au rejet du recours. L'art. 63 LPA n'était pas applicable. Il concernait les « délais en jours », non pertinents en l'espèce. Il était par ailleurs situé dans le chapitre relatif aux actes de recours. Il définissait le délai pour recourir et non les délais fixés par le TAPI pour s'acquitter d'actes divers en lien avec la procédure, comme l'avance de frais ou les sûretés. De surcroît, les travaux préparatoires du projet de loi (ci-après : PL) 10'462 indiquaient que l'art. 86 al. 2 LPA s'était inspiré du système prévu par les art. 257d et 282 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) ainsi que par l'art. 56N de l'ancienne loi sur l'organisation judiciaire du 2 novembre 1941 (aLOJ), lesquels ne prévoyaient aucunement de suspension dudit délai pendant les fêtes. Le recours devant le TAPI était tardif. La société n'avait par ailleurs pas sollicité de délai supplémentaire. Enfin, elle ne démontrait pas avoir été empêchée sans faute de sa part d'observer celui qui lui avait été fixé. Le temps accordé aux intimés pour produire les déterminations était usuel. Enfin, selon les travaux parlementaires, certains actes d'instruction pouvaient être initiés avant que l'avance de frais ne soit payée afin de ne pas perdre de temps. Cela n'empêchait aucunement que le recours soit déclaré irrecevable par la suite si l'avance ne s'avérait pas payée dans le délai imparti.

d. B_____ a conclu au rejet du recours.

e. Dans sa réplique, la recourante s'est référée à ses précédentes écritures.

f. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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 LPA).
2. Le litige porte sur le bien-fondé du jugement d'irrecevabilité prononcé par le TAPI pour non-paiement de l'avance de frais dans le délai imparti.
 - 2.1 En vertu de l'art. 86 LPA, la juridiction invite le recourant à faire une avance ou à fournir des sûretés destinées à couvrir les frais de procédure et les émoluments

présomables ; elle fixe à cet effet un délai suffisant (al. 1). Si l'avance n'est pas faite dans le délai imparti, la juridiction déclare le recours irrecevable (al. 2).

2.2 La référence au « délai suffisant » de l'al. 1 de cette disposition laisse une certaine marge d'appréciation à l'autorité judiciaire saisie (ATA/184/2019 du 26 février 2019 consid. 3c ; ATA/916/2015 du 8 septembre 2015 consid 2c).

2.3 Le moment déterminant pour constater l'observation ou l'inobservation du délai est celui auquel la somme a été versée en faveur de l'autorité à la Poste suisse (que ce soit au guichet d'un bureau de poste ou lors d'un transfert depuis l'étranger) ou celui auquel l'ordre de paiement en faveur de l'autorité a été débité du compte postal ou bancaire du recourant ou de son mandataire (ATF 139 III 364 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_884/2017 du 22 février 2018 consid. 3.1.1 et les arrêts cités ; ATA/1170/2019 du 19 juillet 2019 consid. 3b).

2.4 La jurisprudence a tiré de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et de l'obligation d'agir de bonne foi à l'égard des justiciables (art. 5 et 9 Cst.) le principe de l'interdiction du déni de justice formel, qui comprend la prohibition de tout formalisme excessif. Un tel formalisme existe lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique sans raison objective la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 142 V 152 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_254/2016 du 9 mai 2016 consid. 5.2).

2.5 L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable, soit dans la sanction qui lui est attachée (ATF 132 I 249 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5.1). Ainsi en va-t-il lorsque la violation d'une règle de forme de peu d'importance entraîne une sanction grave et disproportionnée, telle par exemple une décision d'irrecevabilité (ATF 133 V 402 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_328/2014 du 8 mai 2014 consid. 4.1).

2.6 De manière générale, la sanction du non-respect d'un délai de procédure n'est pas constitutive de formalisme excessif, une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (ATF 142 V 152 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_6/2016 du 1^{er} juin 2017 consid. 3.2 ; ATA/564/2012 du 21 août 2012). De jurisprudence constante, la sanction de l'irrecevabilité du recours pour défaut de paiement à temps de l'avance de frais ne procède pas d'un excès de formalisme ou d'un déni de justice, pour autant que les parties aient été averties de façon appropriée du montant à verser, du délai imparti pour le versement et des conséquences de l'inobservation de ce délai (ATF 104 Ia 105 consid. 5 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_734/2012 du 25 mars 2013 consid. 3.1 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 1002 ad art. 86 LPA).

2.7 Le but de l'avance de frais est de garantir le paiement des frais de justice présumés ; il est donc arbitraire de ne pas tenir compte d'un versement fait à temps, mais à une autre autorité judiciaire que celle prévue par la loi, si cette autorité devait rectifier d'office cette erreur ou s'il était d'usage qu'elle le fit (ATF 101 Ia 112 consid. 5a ; 96 I 318 ; ATA/486/2022 du 10 mai 2022 consid. 6a).

2.8 En l'espèce, il n'est pas contesté que le terme au 12 janvier 2024 pour acquitter l'avance de frais n'a pas été respecté par la recourante qui a procédé à son règlement le 16 janvier 2024.

2.8.1 La recourante allègue qu'en fixant un terme et non un délai, le TAPI aurait violé l'art. 86 al. 1 LPA.

Le Tribunal administratif, devenu la chambre administrative, a jugé que dans les procédures mises en place pour l'application de l'art. 86 LPA, les principes constitutionnels de la bonne foi et de la confiance tirés de l'art. 29 al. 1 Cst. devaient être d'autant plus respectés que l'absence de paiement de l'avance de frais dans les délais était lourd de conséquence pour le justiciable puisqu'ils pouvaient conduire à l'irrecevabilité de son recours. Les juridictions administratives doivent donc communiquer d'une manière claire quel est le montant de l'avance à payer, le délai dans lequel cela doit être fait et les conséquences d'un défaut de paiement ou d'un paiement hors délai. De même, la possibilité de requérir l'assistance juridique en cas d'impossibilité de payer le montant réclamé doit être rappelée (ATA/477/2009 du 20 septembre 2009 consid. 3c).

Le Tribunal administratif avait ainsi tranché que pour qu'il puisse être admis que l'avance de frais requise par la loi eût été valablement sollicitée par la commission, il importait que cette juridiction communique – au moins une fois dans l'un ou l'autre des courriers adressés aux justiciables – la date limite de paiement. Cette exigence s'imposait d'autant plus si la commission entendait fixer le délai de paiement de l'avance de frais en s'écartant des préceptes des art. 17 al. 1 et 63 al. 3 LPA (ATA/356/2009 du 28 juillet 2009).

Si la juridiction fixe une date limite pour le règlement, il s'agit d'un terme à l'échéance duquel l'avance de frais doit avoir été effectuée, c'est-à-dire que la somme doit avoir été versée ou débitée en faveur de l'autorité (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1022/2012 du 25 mars 2013 consid. 6.3.2; ATA/686/2012 du 9 octobre 2012). Ceci a d'ailleurs été régulièrement rappelé dans la jurisprudence et la doctrine (ATA/518/2014 du 1^{er} juillet 2014 consid. 7 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, op cit., n. 796 ad art. 63 LPA, n. 936 ad art. 75 LPA).

Le Tribunal fédéral pratique de la même manière, soit en fixant un terme, alors que l'art. 62 al. 3 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) mentionne la fixation d'un délai (arrêt du Tribunal fédéral 6B.726/2019 du 9 septembre 2019 ; 6F.4/2012 du 19 avril 2012).

En conséquence, d'une part la mention de la date limite de paiement, soit d'un terme, est nécessaire au respect des principes constitutionnels de la bonne foi et de

la confiance tirés de l'art. 29 al. 1 Cst., d'autre part, cette manière de procéder est conforme à la marge d'appréciation dont bénéficie l'autorité judiciaire saisie.

2.8.2 La recourante invoque une violation de l'art. 63 LPA relatif à la suspension des délais.

À juste titre, la recourante ne conteste pas que la date du 12 janvier 2024 qui lui a été impartie était un terme. Or, l'art. 63 LPA traite de la suspension de délais et ne trouve pas application lors de la fixation d'un terme (ATA/31/2014 du 17 janvier 2014).

2.8.3 La recourante allègue que le paiement serait intervenu dans la délai si elle avait pu bénéficier de la suspension de l'art. 63 LPA.

Les conséquences d'une hypothétique suspension des délais, non applicable en l'espèce, sont sans pertinence pour l'issue du présent litige.

De surcroît, les principes de la légalité et de l'égalité de traitement ancrés aux art. 5 al. 1 et 8 al. 1 Cst. s'opposent à ce que soit prise en compte la gravité des conséquences d'un retard dans le paiement de l'avance sur la situation de la partie recourante (arrêt du Tribunal fédéral 1C_700/2013 du 4 octobre 2013 consid. 3 et les références citées).

3. La recourante se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

3.1 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 146 II 56 consid. 9.1 ; 145 I 73 consid. 5.1).

3.2 En l'espèce, il est exact que le TAPI a accordé des délais plus longs aux intimés pour se déterminer sur le recours. C'est toutefois à tort que la recourante compare le délai qui lui a été impartie pour procéder au paiement de l'avance de frais à celui nécessaire à la rédaction d'une réponse à son recours, les deux poursuivant des objectifs différents. Il est fondé de traiter de façon dissemblable ce qui est différent.

Mal fondé, le grief sera écarté.

4. La recourante se plaint d'un « abus de droit », le TAPI ayant procédé aux premiers actes d'instruction au moment de déclarer le recours irrecevable.

4.1 L'interdiction de l'abus de droit se déduit du principe de la bonne foi (art. 2 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210 et art. 9 Cst.) et

s'étend à l'ensemble des domaines juridiques (ATF 131 I 185 consid. 3.2.3 ; 130 IV 72 consid. 2.2). L'interdiction de l'abus de droit s'applique ainsi, tout comme la notion de fraude à la loi qui en constitue une composante, en droit administratif (ATF 142 II 206 consid. 2.3). Elle vise non seulement les particuliers, mais aussi l'administration (ATF 110 Ib 332 consid. 3a). L'abus de droit consiste à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger soit manifeste (ATF 130 IV 72 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_658/2021 du 15 mars 2022 consid. 4.2.1).

4.2 En l'espèce, l'on peine à discerner, et le recourant ne l'explique pas clairement, quelle institution juridique aurait été utilisée à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre et quel écart existerait entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger.

Le prononcé de l'irrecevabilité d'un recours pour non-paiement de l'avance de frais dans le délai est prévu à l'art. 86 al. 2 LPA. Comme le mentionne la jurisprudence précitée, la sanction du non-respect d'un délai de procédure n'est pas constitutive de formalisme excessif, une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit. Par ailleurs, la transmission du recours aux parties intimées et l'invitation à se prononcer sur son contenu est prévue à l'art. 73 al. 1 LPA. Il n'y a en conséquence pas d'abus de droit à transmettre l'acte de recours aux parties intimées en application de l'art. 73 LPA et, en l'absence de paiement de l'avance de frais dans le délai imparti, à prononcer l'irrecevabilité du recours.

C'est ainsi à bon droit que le TAPI a retenu que l'avance de frais n'avait pas été effectuée dans le délai et que le recours formé par-devant lui était irrecevable.

Il découle de ce qui précède que le recours sera rejeté.

- 5.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 mars 2024 par A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 14 février 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge d'A_____ SA un émolument de CHF 800.- ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la LTF, 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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 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 Vincent LATAPIE, avocat de la recourante, au département du territoire, à Me Romain CANONICA, avocat de l'intimé, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

J. BALZLI

le président siégeant :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

