RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4529/2019-DOMPU **ATA/673/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 juin 2021

2ème section

dans la cause

Madame A_____ et Monsieur A_____
représentés par Me Jaroslaw Grabowski, avocat

contre

COMMUNE DE CAROUGE
représentée par Me Déborah Hondius, avocate

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 18 juin 2020 (JTAPI/509/2020)

EN FAIT

1) Madame A_____ et son frère Monsieur A_____ sont copropriétaires de la parcelle n° 1_____ de la commune de Carouge (ci-après : la commune), sise rue B_____.

2) Le 9 octobre 2014, la commune a délivré à l'entreprise C_____ Sàrl, mandatée par Mme et M. A_____ pour effectuer des travaux sur leur parcelle, une autorisation d'occuper l'espace public durant une période de sept mois à compter du 13 octobre 2014.

Le 8 décembre 2015, la commune a octroyé une seconde autorisation d'occuper l'espace public d'une durée de cinq mois à l'entreprise D_____ SA, mandatée dans un deuxième temps par les intéressés.

À teneur des plans annexés à ces décisions, la surface d'empiètement de l'espace public était de 72 m^2 dès octobre 2014, puis 20 m^2 dès novembre 2015.

Sous l'intitulé « taxe fixe et émolument administratif », ces décisions indiquaient que des taxes fixes mensuelles, selon le règlement fixant le tarif des empiétements sur ou sous le domaine public du 21 décembre 1988 (RTEDP - L 1 10.15), ainsi qu'un émolument administratif, selon la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10), seraient perçus et que le requérant et le propriétaire d'ouvrage étaient solidairement responsables de leur paiement.

Il était également précisé, sous la rubrique « exigibilité et entrée en force », qu'à défaut d'une réclamation écrite dans un délai de trente jours, la permission en question serait exécutoire et que toutes factures en découlant seraient réputées exigibles dans un même délai à compter de leur date d'émission respective.

3) Le 17 décembre 2015, la commune a adressé à Mme et M. A_____ une facture de CHF 10'396.- relative à la période de janvier à novembre 2015, portant sur un « émolument selon l'application des tarifs en vigueur » du RTEDP.

Étaient mentionnés sur cette facture une échéance au 16 janvier 2016, la période de calcul, le nombre de mètres carrés d'empiètement sur le domaine public, ainsi que le coût par mètre carré. Elle n'indiquait toutefois ni voie de droit, ni délai y relatif.

4) Le 23 mars 2016, un rappel relatif à la facture précitée a été adressé aux intéressés.

5) Le 24 mars 2016, Mme et M. A_____ ont versé à la commune une somme de CHF 5'000.- sur le montant total de CHF 10'396.- qui leur était réclamé.

6) Le 10 juin 2016, la commune a adressé à Mme et M. A_____ une seconde facture, d'un montant de CHF 9'200.-, pour la période de décembre 2015 à juin 2016, portant sur un « émolument selon l'application des tarifs en vigueur [RTEDP] (modification du 22.10.2014) ».

Étaient mentionnés sur cette facture une échéance au 10 juillet 2016, la période de calcul, le nombre de mètres carrés d'empiètement sur le domaine public, ainsi que le coût par mètre carré. Elle n'indiquait toutefois ni voie de droit, ni délai y relatif.

7) Par courrier du 8 juillet 2016, la commune a sommé Mme et M. A_____ de s'acquitter, dans un délai de dix jours, du solde de la facture du 17 décembre 2015, soit CHF 5'416.- y compris CHF 20.- de frais de rappel, étant précisé qu'à défaut, ils s'exposaient à des poursuites.

8) Au mois de juillet 2016, la commune s'est enquise auprès des intéressés des motifs pour lesquels ses factures demeuraient impayées, ce qui a donné lieu à des discussions dans les semaines qui ont suivi.

9) Le 5 août 2016, par courriel adressé à M. A_____, la commune, faisant suite à une rencontre ayant eu lieu le jour même, lui a transmis le récapitulatif de leur discussion. Selon la proposition sur laquelle ils s'étaient mis d'accord, le montant de la facture du 17 décembre 2015 serait maintenu et celui de la facture du 10 juin 2016 serait ramené à CHF 2'480.-. Cette dernière facture allait être annulée et une nouvelle version éditée, qui comprendrait « l'occupation du domaine public jusqu'à juillet 2016 cette fois-ci, en concernant le montant de CHF 13.- / m^2 ».

10) Le 8 août 2016, la commune a demandé à M. A_____ de bien vouloir lui confirmer la réception de son courriel du 5 août 2016 et « son exactitude quant à l'accord convenu entre [les] parties ».

11) Le 15 août 2016, M. A_____ a exposé que la surface d'occupation du domaine public qui avait été facturée ne correspondait pas à celle qui avait été nécessaire à son chantier. Il souhaitait régler la situation de manière équitable, bien que le dossier de la gestion du domaine public n'eût pas été traité de manière adéquate. Il proposait dès lors de régler l'aspect financier dudit dossier par un versement de CHF 3'820.- et espérait que son évaluation de la situation allait rencontrer l'approbation de la commune, et que celle-ci allait entrer en matière sur sa proposition de résolution du différend financier.

12) Le 16 août 2016, la commune a répondu à M. A_____ qu'elle constatait que ce dernier revenait sur l'accord qu'ils avaient conclu le 5 août précédent, alors que tous les points qu'il avait soulevés dans son dernier courriel avaient été discutés lors de la séance en question. Elle ne pouvait pas entrer en matière sur la

demande de « modification de surface », dans la mesure où elle facturait l'occupation réelle du domaine public, celle qui affectait directement les usagers, indépendamment de savoir si le mandataire de M. A_____ pensait que les directives des divers services cantonaux pouvaient rétroactivement être considérées comme superfétatoires. Il convenait ainsi de répondre à la question de savoir s'il fallait annuler l'accord du 5 août 2016.

13) Le 25 août 2016, M. A_____ a fait savoir à la commune qu'il la contacterait par téléphone quelques jours plus tard.

14) Le 27 octobre 2016, la commune a adressé à Mme et M. A_____ un rappel portant sur sa facture du 10 juin 2016, laquelle n'avait toujours pas été réglée.

15) Le 10 octobre 2017, la commune a sommé les intéressés de régler la facture précitée dans un délai de dix jours, attirant à nouveau leur attention sur le fait qu'à défaut, ils s'exposaient à des poursuites.

16) Le 19 octobre 2017, M. A_____ a répondu avoir déjà communiqué sa position par courriel du 15 août 2016, assortie d'une proposition de paiement pour solde de tout compte.

17) Le 23 octobre 2017, la commune a rappelé que la séance du 5 août 2016 avait permis d'établir un accord explicité dans un précédent courriel. M. A_____ semblait toutefois avoir omis les raisons du refus de sa proposition intervenue post-négociations. En l'absence de confirmation de sa part, malgré de multiples relances, les factures étaient restées libellées tel qu'initialement. La question suivante lui était ainsi reposée : « Voulez-vous confirmer l'accord convenu ensemble le vendredi 5 août ou poursuivre la procédure ? ».

18) Mme et M. A_____ n'ont pas donné suite à ce courriel.

19) Les 15 et 17 août 2018, des commandements de payer ont été notifiés à Mme et M. A_____, qui y ont fait opposition.

20) Le 12 août 2019, la commune a déposé auprès du Tribunal civil de première instance (ci-après : TPI) une requête en mainlevée définitive des oppositions précitées. Les factures des 17 décembre 2015 et 10 juin 2016 constituaient des décisions administratives, entrées en force, Mme et M. A_____ n'ayant pas recouru à leur encontre auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

21) Le 6 décembre 2019, Mme et M. A_____ ont recouru auprès du TAPI contre les factures des 17 décembre 2015 et 10 juin 2016, concluant à leur annulation.

Jusqu'à la réception, le 7 novembre 2019, de la requête en mainlevée définitive du 12 août 2019, ils ignoraient de bonne foi qu'ils auraient dû contester lesdites factures au moyen d'un recours, celles-ci ne mentionnant ni la voie de droit à leur encontre, ni le délai utile. La commune ne leur avait pas indiqué qu'il s'agissait de décisions administratives sujettes à recours. La restitution du délai de recours devait être calculée dès le moment où ils avaient eu connaissance de la nécessité ou de la possibilité de recourir, soit dès le 7 novembre 2019. La restitution se justifiait d'autant plus que les négociations menées avec la commune avaient conduit à la diminution des montants facturés, de sorte qu'ils ne pouvaient pas, de bonne foi, penser qu'un recours était nécessaire pour faire valoir leurs droits.

Par ailleurs, l'empiètement maximal sur le domaine public en cause n'avait pas dépassé 20 m^2 pour toute la durée du chantier. L'empiètement qui avait été retenu par le département compétent avait été disproportionné et inutile. En effet, au cours du chantier, l'empiètement défini n'avait pas été respecté par la commune, qui avait préféré fermer temporairement la rue B_____ lorsque cela avait été sporadiquement nécessaire, plutôt que de bloquer en permanence le domaine public selon les réquisits du département.

22) Par jugement du 17 décembre 2019, le TPI a prononcé la mainlevée définitive des oppositions formées par Mme et M. A_____ aux commandements de payer. Les factures constituaient des titres de mainlevée définitive, soit des décisions administratives en force, émanant d'une autorité communale compétente, susceptibles de recours et non contestées.

23) Le 17 janvier 2020, Mme et M. A_____ ont contesté ce jugement devant la chambre civile de la Cour de justice (ci-après : la chambre civile), concluant notamment à la suspension de son effet exécutoire et à celle de la procédure de mainlevée jusqu'à droit jugé dans la présente procédure.

24) Le même jour, ils ont complété la motivation de leur recours par-devant le TAPI.

L'empiètement sur le domaine public initialement autorisé à raison de 72 m^2, comprenant cinq places de stationnement, n'avait pas été utilisé. L'empiètement réel nécessaire à leur chantier s'était limité à 12 m^2. Des photographies montraient clairement que lesdites places de stationnement n'avaient pas été supprimées.

Lors des négociations en août 2016, la commune avait accepté de réduire ses prétentions, ce qui prouvait qu'elle était consciente que l'empiètement initialement imposé n'avait pas été nécessaire. Conformément aux principes de la proportionnalité et de la bonne foi, le coût de l'empiètement devait être calculé de la manière suivante : 12 m^2 x CHF 13.- x 21 mois = CHF 3'276.-.

L'audition d'un employé de la commune ainsi que d'un architecte était susceptible de démontrer ce qu'ils alléguaient.

25) Le 27 janvier 2020, la chambre civile a rejeté la requête visant la suspension de l'effet exécutoire du jugement du TPI du 17 décembre 2019.

26) Le 12 février 2020, la commune a conclu devant le TAPI à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Les factures litigieuses devaient être considérées comme des décisions administratives. Les décisions de permission d'occuper l'espace public des 9 octobre 2014 et 8 décembre 2015 mentionnaient expressément un délai de trente jours pour contester toute facture y afférente. La réglementation en vigueur tant en 2014 qu'en 2018 prévoyait que de telles décisions pouvaient faire l'objet d'un recours dans un délai de trente jours. Mme et M. A_____ n'avaient formé aucune réclamation contre ces décisions et ne contestaient pas avoir reçu ces factures. Lorsqu'ils avaient été interpellés en juillet 2016 au sujet du paiement de ces dernières, ils ne s'y étaient pas opposés. La proposition d'accord formulée en août 2016 était restée sans suite, malgré plusieurs relances, dont une dernière le 23 octobre 2017. À tout le moins depuis cette date, les intéressés pouvaient donc s'attendre à ce que des poursuites soient engagées à leur encontre. Mme et M. A_____ ne contestaient pas avoir reçu les sommations de payer les factures querellées, sous menace de poursuites. Des commandements de payer leur avaient été notifiés en août 2018 et ils avaient été avisés du dépôt de la requête de mainlevée définitive en novembre 2019. Or, ce n'était que le 6 décembre 2019, deux ans après l'ultime relance, qu'ils avaient déposé leur recours, manifestement dans le but de retarder la procédure civile, dans le cadre de laquelle ils s'en étaient prévalus pour contester le caractère exécutoire des factures.

Contrairement à leurs allégations, ce n'avait été qu'à partir de fin novembre 2015 qu'un cheminement piétons avait pu être libéré sur le trottoir devant leur immeuble et que le passage piétons provisoire avait pu être supprimé. Jusqu'à cette date, la zone d'empiètement sur le domaine public avait été de 72 m^2. Les photographies produites avaient été prises postérieurement aux travaux. Les tarifs retenus étaient conformes au RTDEP. Mme et M. A_____ ne pouvaient tirer aucune conclusion des échanges transactionnels qui avaient eu lieu, lesquels avaient eu pour seul but de permettre une issue amiable au litige et d'éviter de multiples procédures.

27) Le 10 mars 2020, Mme et M. A_____ ont persisté dans leurs conclusions.

Les allégués de la commune concernant les décisions des 9 octobre 2014 et 8 décembre 2015 étaient exacts, étant toutefois précisé qu'ils n'en étaient pas les destinataires directs. L'empiètement initialement prévu semblait alors défendable,

de sorte qu'il n'y avait apparemment pas lieu de contester lesdites décisions. Dès lors, l'argument selon lequel celles-ci n'avaient pas fait l'objet de recours n'était pas pertinent. Non seulement ces décisions ne leur avaient pas été notifiées, mais en plus elles avaient imposé à tort un empiètement du domaine public de 72 m^2 qui s'était finalement révélé inutile.

La commune n'expliquait pas de quelle manière elle contournait la réglementation en vigueur entre le 1er juillet 2013 et le 30 avril 2018, à teneur de laquelle les factures n'étaient assimilées aux décisions administratives, susceptibles d'un recours, que lorsqu'elles le mentionnaient expressément. Elle avait ainsi agi de mauvaise foi, de sorte que, pour ce motif déjà, le délai de recours devait leur être restitué. Ils ne pouvaient pas imaginer avoir reçu des décisions sujettes à recours. La commune était également restée muette sur l'absence d'indication des voies de droit sur les factures et les conséquences juridiques en découlant. Or, il eût fallu qu'ils puissent voir, sans doute possible, dans la notification qui leur avait été faite, une décision entrant en force faute d'opposition ou de recours. La restitution du délai se justifiait pour ce motif également.

Les décisions d'autorisation et les factures devaient être traitées indépendamment, dès lors que la facturation de l'empiètement sur le domaine public devait correspondre à l'empiètement effectif et non à la projection erronée de l'autorité plus d'un an auparavant. Pour s'assurer qu'ils ne paieraient que l'empiètement effectif, les factures auraient dû mentionner la possibilité de les contester de manière à soumettre au tribunal l'examen de l'adéquation de la facturation avec l'empiètement effectif nécessaire.

Dès le début de leur chantier, le nouveau passage pour piétons n'avait pas été utilisé et n'avait servi à rien, de sorte que la condamnation des places de parking avait été inutile. Il y avait une différence notable entre l'empiètement initialement prévu et celui qui avait été nécessaire.

Outre l'audition des deux personnes déjà indiquées, ils sollicitaient celle de deux autres témoins.

28) Le 1er avril 2020, la commune a également persisté dans ses conclusions.

Contrairement à ce qu'avançaient les intéressés, la réglementation se bornait à l'époque à préciser que les factures afférentes aux demandes de permission pouvaient valoir permission. Il n'y avait pas lieu d'en conclure que les factures constitueraient des décisions pour le seul cas où elles vaudraient permission. De plus, ils ne démontraient pas avoir contesté les factures préalablement aux discussions transactionnelles.

L'empiètement initialement prévu s'était avéré justifié et avait d'ailleurs été revu à la baisse, dès lors qu'un cheminement piéton conforme aux normes applicables avait pu être libéré.

Enfin, les actes d'instruction sollicités visaient à démontrer des allégations non pertinentes et témoignaient de la volonté des intéressés de retarder les poursuites introduites à leur encontre.

29) Le 20 avril 2020, la chambre civile a déclaré irrecevable le recours du 17 janvier 2020, considérant, d'une part, que les factures constituaient bien des titres de mainlevée et, d'autre part, que le recours était tardif.

30) Le 1er mai 2020, Mme et M. A_____ se sont déclarés blessés par les propos de la commune qui tentait de les faire passer pour des « mauvais payeurs chicaniers ». Ils avaient déjà versé CHF 6'872.- (sic) bien avant le litige. Ce n'était qu'après que l'empiètement initialement projeté eut été qualifié de disproportionné par le personnel de l'État qu'ils avaient refusé de payer pour un empiètement qui ne les concernait en rien.

31) Le 4 juin 2020, Mme et M. A_____ ont saisi le Tribunal fédéral d'un recours constitutionnel subsidiaire contre l'arrêt de la chambre civile du 20 avril 2020.

32) Le 18 juin 2020, le Tribunal fédéral a déclaré ce recours irrecevable pour défaut de motivation.

33) Par jugement du 18 juin 2020 également, le TAPI a déclaré irrecevable le recours du 6 décembre 2019.

Les auditions sollicitées n'apparaissaient pas nécessaires pour statuer en connaissance de cause sur le litige, ce d'autant plus que les témoignages requis portaient sur des questions liées au fond du litige, lequel n'était pas examiné.

En dépit de leur présentation lacunaire, les factures litigieuses constituaient matériellement des décisions administratives : émises par une autorité, elles astreignaient les intéressés à payer une somme d'argent déterminée, liée à une contribution de droit public. Il ne pouvait pas être retenu que de telles factures constitueraient des décisions pour le seul cas où elles vaudraient permission. Les intéressés ne semblaient pas contester que les factures soient considérées comme des décisions mais se plaignaient du fait qu'ils n'auraient appris que tardivement cette qualification, ce qui impliquerait selon eux une restitution du délai de recours.

Les deux décisions litigieuses n'étaient pas désignées comme telles, n'indiquaient ni la voie de droit, ni le délai dans lequel elles pouvaient être contestées. Toutefois, alors qu'elles contenaient une obligation leur incombant,

reposant sur un règlement dont la teneur était mentionnée, Mme et M. A_____ n'avaient aucunement cherché à savoir si et par quelle voie il leur était possible de les contester, ce qui ne comportait pas une difficulté insurmontable. Ainsi, dans la mesure où ils avaient des réserves quant à leur contenu, ils pouvaient et devaient se renseigner à ce sujet, dans un délai raisonnable, auprès d'un conseil ou directement de la commune. Or, ils étaient restés inactifs, se bornant à ne pas verser les montants qui leur étaient réclamés à l'issue du délai de paiement pourtant dûment mentionné, malgré des rappels et sommations avant mise en poursuite. C'était la commune qui les avait contactés en juillet 2016, constatant qu'ils ne s'étaient pas soumis à leurs obligations, et ce n'était qu'à cette occasion qu'ils avaient fait part de leur désaccord.

Même à considérer que les intéressés auraient implicitement sollicité la reconsidération des décisions dans le cadre des discussions en août 2016 avec la commune, sur laquelle cette dernière serait vraisemblablement entrée en matière, il leur appartenait tout autant de se renseigner sur le moyen de droit à leur disposition à partir du moment où ils s'étaient vu communiquer la proposition de la commune, puisqu'elle ne leur convenait pas, soit le 5, voire le 16 août 2016. Dans l'hypothèse leur étant la plus favorable, ce moment pouvait être arrêté au 23 octobre 2017, date à laquelle la commune leur avait donné une ultime occasion d'accepter sa proposition. À partir des dates précitées, quelle que soit celle devant être retenue, ils pouvaient considérer qu'ils étaient en présence d'une prise de position ferme de l'autorité à l'égard de leur éventuelle demande de réexamen. En tout état, ils étaient simplement restés inactifs et avaient laissé s'écouler plusieurs années avant d'agir devant le TAPI.

Dans ces circonstances, Mme et M. A_____ ne pouvaient pas de bonne foi invoquer l'absence d'indication de la voie de droit et du délai de recours sur les décisions attaquées pour obtenir la restitution de ce délai, dès lors que rien ne les empêchait de chercher à se renseigner sur le moyen légal de les contester, étant précisé qu'ils connaissaient le motif de leur contestation bien avant la réception, le 7 novembre 2019, de la demande de mainlevée définitive déposée devant le TPI.

Au surplus, ils ne démontraient pas, ni d'ailleurs n'alléguaient, la survenance d'un cas de force majeure qui les aurait concrètement empêchés d'agir en temps utile ou de désigner un tiers pour s'en charger à leur place.

Déposé le 6 décembre 2019 seulement, leur recours était manifestement tardif et devait être déclaré irrecevable, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'entrer en matière sur les griefs de fond.

34) Par acte du 19 août 2020, Mme et M. A_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant à son annulation.

Il appartenait à l'administration de respecter le droit en indiquant clairement les délais et voies de recours contre les actes qu'elle émettait et les justiciables, qui devaient être protégés, ne devaient pas subir les conséquences lorsque cela n'était pas fait correctement.

Que ce soit à la lecture de la loi ou sur la base du comportement de l'autorité intimée, il ne pouvait pas leur être reproché de ne pas avoir recouru contre les factures litigieuses avant d'avoir lu dans la requête de mainlevée, et compris à cette occasion, que la commune les considérait comme des décisions susceptibles de recours.

Si la réglementation applicable prévoyait qu'une facture émise en matière d'empiètement sur le domaine public n'était considérée comme une décision sujette à recours que si elle le mentionnait expressément, cela signifiait a contrario que, lorsque tel n'était pas le cas, il ne s'agissait pas d'une décision susceptible de recours. L'intimée avait ainsi voulu indiquer aux administrés que seules les factures qui indiquaient leur qualité de décision pouvaient faire l'objet d'un recours. La disposition applicable n'aurait aucun sens si, comme le sous-entendaient la commune et le TAPI, n'importe quelle facture liée à l'empiètement sur le domaine public était une décision susceptible de recours.

L'intimée avait réduit sa facture du 17 décembre 2015 dans le cadre des discussions ayant eu lieu au mois d'août 2016, après qu'ils eurent manifesté leur désaccord avec les factures litigieuses. Or, à aucun moment la commune ne leur avait indiqué que la contestation des factures devait faire l'objet d'un recours. Cette manière de procéder se situait aux antipodes de la rigueur d'un recours à déposer dans les trente jours, ce d'autant que le délai était à cette époque déjà échu. Lorsque la commune avait fini par considérer que les négociations avaient échoué, elle n'avait pas non plus attiré leur attention sur la nécessité de saisir un tribunal. Les sommations ne mentionnaient pas plus la nécessité de recourir pour contester les factures. Dans ces circonstances, ils avaient fait confiance à l'intimée qui leur avait donné l'impression que les factures étaient discutables sans qu'il ne soit nécessaire de saisir un tribunal. Par son comportement, l'intimée les avait laissés dans l'erreur, alors que le principe de la bonne foi exigeait d'elle qu'elle attire leur attention sur la nécessité de recourir. C'était elle qui avait créé cette situation ambiguë.

Enfin, l'intimée était consciente que les montants qui leur étaient réclamés ne correspondaient pas à l'empiètement réel sur le domaine public durant le chantier, mais exploitait le fait qu'ils n'avaient pas recouru pour contester les factures pour maintenir sa position. Un tel comportement était également contraire à la bonne foi.

35) Le 25 septembre 2020, la commune a conclu au rejet du recours.

C'était à bon droit que le TAPI avait déclaré le recours du 6 décembre 2019 irrecevable. Par ailleurs, les recourants ne concluaient qu'à l'annulation du jugement entrepris, mais non à son éventuelle réforme sur le fond, ni à l'annulation des factures au motif que les surfaces d'empiètement et tarifs retenus seraient erronés, comme ils le soutenaient en première instance. Il convenait toutefois de préciser que, contrairement à ce qu'alléguaient les recourants, les surfaces retenues dans les factures correspondaient à la réalité des empiètements et les tarifs appliqués étaient conformes au règlement topique.

36) Le 13 novembre 2020, les recourants se sont déclarés choqués par les allégués de l'intimée, alors que celle-ci avait violé le texte clair de la loi en omettant de mentionner les voies et délais de recours et avait facturé des mètres carrés inexistants à des tarifs erronés.

Vu les montants en jeu et les différences existant entre la facturation initiale, la facturation réduite et la facturation qui aurait dû être faite, ils méritaient que leur « plainte » soit entendue et ne soit pas éconduite par de « sombres motifs formalistes ».

Dans la mesure où une négociation devait reposer sur une relation de confiance, il appartenait dans ce contexte à la commune d'attirer leur attention sur la possibilité, le cas échéant l'obligation de recourir dans un délai de trente jours, ce qui n'avait pas été fait.

Enfin, comble de la mauvaise foi de l'intimée, celle-ci remettait en cause les dates des photographies produites et, alors qu'ils avaient été contraints de payer le capital, les intérêts et les frais liés qui leur étaient réclamés, elle n'avait toujours pas donné contrordre aux poursuites.

37) Sur quoi, la cause a été 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 la question de la recevabilité du recours formé le 6 décembre 2019 par-devant le TAPI par les propriétaires d'une parcelle sur laquelle ont eu lieu des travaux – qui ont nécessité des permissions d'empiètement sur le domaine public – contre les factures y relatives émises par la commune.

3) À ce stade de la procédure, les recourants semblent avoir renoncé aux mesures d'instruction qu'ils sollicitaient en première instance, notamment

l'audition de quatre témoins. Par ailleurs, ils ne remettent plus en cause la qualification des factures litigieuses des 17 décembre 2015 et 10 juin 2016, de sorte que, comme l'a retenu à bon droit le TAPI, celles-ci doivent être considérées comme des décisions administratives finales sujettes à recours au sens de l'art. 4 LPA.

Ils reprochent toutefois à l'autorité intimée, qu'ils considèrent de mauvaise foi, d'avoir violé la loi en ne qualifiant pas expressément les factures précitées de décisions et en n'indiquant ni la voie ni le délai de recours et, par la suite, y compris dans le cadre des négociations qui ont eu lieu, de n'avoir jamais attiré leur attention sur la possibilité, le cas échéant la nécessité de recourir et le délai dans lequel ils devaient procéder. Se fondant sur leur argumentation et leur bonne foi, ils se prévalent d'une restitution du délai de recours et estiment que leur recours du 6 décembre 2019 serait recevable.

4) a. Selon l'art. 27 du règlement relatif à l'utilisation du domaine public de la Commune de Carouge du 29 mai 2013, entré en vigueur le 1er juillet 2013 (LC 08 813), les décisions prononcées en vertu de ce règlement peuvent faire l'objet d'un recours conformément à l'art. 93 LRoutes, prévoyant que le TAPI connaît en première instance des recours contre les décisions prises en application de la présente loi ou de ses dispositions d'application, dont le RTEDP.

b. En l'espèce, il était très clairement indiqué, sur les autorisations délivrées les 9 octobre 2014 et 8 décembre 2015, que des taxes fixes mensuelles fondées sur le RTEDP, ainsi qu'un émolument administratif, fondé sur la LRoutes, seraient perçus et que le requérant et le propriétaire d'ouvrage étaient solidairement responsables de leur paiement. Il était également précisé que faute de réclamation écrite dans un délai de trente jours, les permissions seraient exécutoires et que toutes factures en découlant seraient réputées exigibles dans un même délai à compter de leur date d'émission respective. De même, les surfaces d'empiètement du domaine public étaient indiquées pour chacune des périodes concernées. À ce stade déjà, les recourants devaient savoir qu'ils pouvaient contester des décisions qu'ils considéraient erronées.

5) a. Le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale (art. 62 al. 1 let. a LPA) et, dans le cadre d'une procédure de recours, il court dès le lendemain de la notification de la décision (art. 62 al. 3 phr. 1 LPA). Toutefois, lorsqu'une personne à qui une décision devait être notifiée ne l'a pas reçue, sans sa faute, le délai de recours court du jour où cette personne a eu connaissance de la décision (art. 62 al. 5 LPA). Les délais commencent à courir le lendemain de leur communication ou de l'événement qui les déclenche (art. 17 al. 1 LPA).

b. 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 phr. 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/1209/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3c et les références citées). Le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 142 V 152 consid. 4.2 in fine). Les cas de force majeure sont réservés, conformément à l'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 façon irrésistible (ATA/1127/2020 du 10 novembre 2020 consid. 4b et les références citées).

6) a. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). 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 ; RAMA 1997 n° U 288 p. 444 s. consid. 2b/bb). 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). Les mêmes principes s'appliquent en cas de défaut de toute notification d'une décision administrative (arrêts du Tribunal fédéral 9C_202/2014 du 11 juillet 2014 consid. 4.2 et les références citées ; 8C_188/2007 du 4 mars 2008 consid. 4.1.2 et la référence citée ; ATA/1383/2017 du 10 octobre 2017 consid. 5b).

c. Une notification irrégulière ne peut entraîner de préjudice pour les parties (art. 47 LPA). L'absence de mention des voies de droit est un vice formel susceptible d'avoir pour effet non pas que la décision soit invalidée pour ce motif, mais que le délai de recours ne court pas ou doit être restitué (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 521 n. 1575 ; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. II, 2ème éd., 2002, p. 304 et les références citées). En effet, la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 I 249 consid. 6 qui concerne une problématique de notification en matière civile ; 122 I 97 consid. 3a.aa ; 111 V 149 consid. 4c), même si, selon le

Tribunal fédéral, le fait de reconnaître un effet guérisseur au succès factuel d'une notification viciée comporte le risque, souligné par une partie de la doctrine, d'avoir pour conséquence que le respect des exigences légales soit peu à peu abandonné, ces dernières étant réduites à de simples règles d'ordre et les justiciables étant déchus du droit d'obtenir des communications transmises par la voie et selon les modalités légales (ATF 132 I 249 consid. 6 et la doctrine citée).

d. En l'espèce, les factures litigieuses sont datées des 17 décembre 2015 et 10 juin 2016. Il n'est pas contesté que celles-ci ne comportaient pas la mention de ce qu'elles constituaient des décisions, ni indication des voies et délais de recours.

Or, comme l'a retenu à juste titre le TAPI, alors même qu'ils n'étaient pas d'accord avec les montants figurant sur lesdites factures, les recourants ont préféré s'abstenir de les payer et n'ont aucunement cherché à savoir de quelle manière ils pouvaient manifester leur opposition. Même lorsqu'ils ont reçu des rappels et sommations, assorties de menaces de poursuites, ils se sont contentés de s'acquitter d'une partie des montants réclamés, restant inactifs pour le surplus. Ce n'est que dans le courant du mois de juillet 2016, lorsque l'autorité intimée s'est elle-même enquise auprès d'eux des motifs pour lesquels les factures demeuraient impayées, que les recourants ont indiqué qu'ils estimaient que les montants réclamés ne correspondaient pas à la réalité de l'empiètement de leur chantier sur le domaine public. Durant la période de négociations avec la commune ainsi que toute celle qui a suivi, au cours de laquelle de nombreuses relances leur ont été adressées pour connaître leur position finale sur l'accord qui semblait avoir été trouvé, la dernière relance datant du 23 octobre 2017, les recourants savaient pertinemment qu'ils ne se rallieraient pas à la position de l'intimée et n'ont malgré tout toujours pas cherché à faire valoir leurs droits. Le fait que l'intimée n'ait pas qualifié formellement les factures litigieuses de décisions et ait omis d'y faire figurer les voies et délais de recours n'était ainsi pas de nature à empêcher les recourants de s'interroger quant à l'existence d'un moyen formel de les contester et, le cas échéant de se renseigner à ce sujet, ce d'autant plus qu'il est notoire qu'une facture doit être soit payée, soit contestée, au risque de s'exposer à des poursuites. Enfin, le fait que l'autorité intimée ait expressément indiqué pour la première fois dans sa demande de mainlevée du 12 août 2019 qu'elle considérait les factures querellées comme des décisions administratives ne permet pas de remettre en cause ce qui précède. En conséquence, le recours interjeté le 6 décembre 2019 est manifestement tardif.

Dans ces circonstances, les recourants ne peuvent pas se prévaloir d'une éventuelle mauvaise foi de l'autorité intimée pour prétendre à une restitution du délai de recours.

Mal fondé, le présent recours sera en conséquence rejeté et le jugement attaqué confirmé, dès lors que c'est conformément au droit que le TAPI a déclaré irrecevable le recours du 6 décembre 2019.

7) Vu l'issue du litige, un émolument de 900.- sera mis à la charge solidaire des recourants qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA), la commune de Carouge comptant plus de 10'000 habitants (ATA/1023/2020 du 13 octobre 2020 consid. 10 ; ATA/528/2020 du 26 mai 2020 consid. 6).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 août 2020 par Madame A_____ et Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 18 juin 2020 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge solidaire de Madame A_____ et Monsieur A_____ un émolument de CHF 900.- ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Jaroslaw Grabowski, avocat des recourants, à Me Déborah Hondius, avocate de la commune de Carouge, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance .

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	le président siégeant :
F. Scheffre	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :