RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4625/2005-CM **ATA/219/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 11 avril 2006

dans la cause

Monsieur Vincent BUJARD

Monsieur Didier FRAUENFELD

Monsieur Bertrand JACOT DES COMBES

Monsieur Thierry MARTIN

Monsieur Didier FREY

Monsieur Roger JACCARD

Monsieur Jérôme POCHON

Monsieur David DELGADO
représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

COMMUNE DE CONFIGNON
représentée par Me Nicolas Wisard, avocat

EN FAIT

1. Le 6 décembre 2005, le Conseil municipal de la commune de Confignon a adopté deux délibérations :

   - L'une portait sur l'approbation d'un crédit d'investissement de CHF 680'000.- pour l'acquisition d'un lot en propriété par étages sur la parcelle n° 10307 bâtiment 686, propriété de l'Association paroissiale catholique romaine de Confignon sis 2, chemin de Pontverre ainsi que pour l'acquisition du mobilier à hauteur de CHF 75'400.- de même qu'un crédit d'investissement pour la rénovation du bâtiment à hauteur de 1'502'000.-.;

   - L'autre avait trait au transfert du patrimoine financier de la commune au patrimoine administratif de 300 m2 de la parcelle n° 10305, place de l'Eglise à Confignon, pour un montant brut de quelque CHF 303'400.- ainsi que l'approbation d'un crédit d'investissement pour la réhabilitation et la rénovation de la maison Briefer, sise à la même adresse, pour le prix de CHF 1'224'600.- auquel il convenait d'ajouter l'acquisition de mobilier pour CHF 75'400.-.

2. Ces deux délibérations ont fait l'objet d'amendements. Elles ont été affichées une première fois sur le pilier public le 14 décembre 2005 sans mention desdits amendements de sorte qu'elles ont été corrigées et affichées une seconde fois le 16 décembre 2005.

3. Quatre conseillers municipaux de la commune, Messieurs Vincent Bujard, Didier Frauenfelder, Bertrand Jacot Des Combes et Thierry Martin ainsi que quatre citoyens de celle-ci, Messieurs Didier Frey, Roger Jaccard, Jérôme Pochon et David Delgado ont recouru contre ces deux délibérations auprès du Tribunal administratif par acte posté le 28 décembre 2005. Considérant qu'ils étaient directement touchés par les décisions attaquées qui affectaient leurs droits et obligations dès lors que ces délibérations autorisaient la commune à prendre des engagements qui auraient des répercussions sur ses habitants et qu'ils avaient un intérêt digne de protection à ce que ces décisions soient annulées, les recourants ont conclu à l'annulation des délibérations et à la condamnation de la commune en tous les dépens.

   Ils se plaignaient également du fait que M. Gabriel Praz, un des membres du Conseil de la Paroisse catholique de Confignon, soit le vendeur potentiel de l'immeuble visé, ne se soit pas abstenu à l'occasion de ces deux délibérations en raison du conflit d'intérêts manifeste puisqu'il était également Maire de la commune.

4. Le 1er février 2006, la commune a conclu préalablement à ce que le tribunal constate que le recours n'avait pas effet suspensif ou alors que celui-ci devait être retiré. En tout état, le recours était irrecevable.

Si le tribunal estimait au contraire qu'il était recevable, elle sollicitait un délai pour se déterminer sur le fond.

Les deux délibérations attaquées n'avaient pas été assorties de la clause d'urgence.

L'Association paroissiale souhaitait pouvoir vendre rapidement ce bâtiment à la commune et celle-ci craignait qu'en cas de retard dans l'opération, l'Association paroissiale ne trouve un autre acquéreur.

De plus, les délibérations du Conseil municipal n'étaient pas des décisions au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Les recourants n'avaient pas qualité pour recourir n'étant pas touchés plus que quiconque par ces délibérations. Enfin, si les actes attaqués devaient relever de la procédure des opérations électorales, le recours était tardif.

5. Invités à se déterminer sur la demande de retrait de l'effet suspensif, les recourants ont conclu le 10 février 2006 à son rejet en soutenant que les opérations projetées ne revêtaient aucune urgence.

Interpellé par le juge délégué, le Conseil d'Etat s'en est rapporté à justice sur cette question, par courrier du 10 février 2006.

6. Par décision du 15 février 2006, le Président du Tribunal administratif a rejeté la demande de retrait de l'effet suspensif présentée par la Commune de Confignon et un délai a été imparti au Conseil d'Etat pour répondre sur le fond.

7. Le 13 mars 2006, le conseil de la commune a transmis les procès-verbaux approuvés par le Conseil municipal les 7 février et 7 mars 2006.

8. Le 14 mars 2006, le Conseil d'Etat, sous la plume du Président du département rapporteur, soit le département du territoire, a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à la suspension de l'instruction de celui-ci.

Aucun referendum n'avait été lancé. Le 28 décembre 2005, les recourants avaient adressé parallèlement au Conseil d'Etat une plainte en requérant l'annulation des délibérations contestées et cela pour les mêmes motifs que ceux exposés dans leur recours auprès du tribunal de céans.

Ces deux délibérations étaient actuellement examinées par le service de surveillance des communes et une fois l'instruction terminée, ces délibérations seraient soumises au Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure d'approbation.

Le Conseil d'Etat soutenait que les délibérations du Conseil municipal n'étaient pas des décisions au sens de l'article 4 LPA. En tout état, si le Tribunal administratif ne déclarait pas d'emblée le recours irrecevable, il devrait surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêté du Conseil d'Etat.

9. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Depuis le 1er janvier 2000, le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; T. TANQUEREL, Les principes généraux de la réforme de la juridiction administrative genevoise, RDAF 2000 I 479). La réforme de la juridiction administrative (Mémorial des séances du Grand Conseil 1999/V pp 4568 et 4598) a entraîné de nombreuses modifications législatives, dont celle des articles 85 et 86 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05).

Selon la nouvelle teneur de l'article 85 LAC, "les recours contre les décisions administratives des autorités communales sont régis par les articles 56A et suivants LOJ et la loi sur la procédure administrative" du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), ce qui reprend la formulation plus générale de l'article 56A alinéa 2 LOJ, lequel renvoie expressément aux articles 4, 5, 6 alinéa 1 lettre c et 57 LPA.

2. De plus, d'après l'article 86 LAC, "lorsqu'une délibération d'un conseil municipal fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif, ce recours est communiqué au Conseil d'Etat, qui a accès au dossier de la cause (al. 1).

Le Tribunal administratif peut impartir un délai convenable au Conseil d'Etat pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'article 67 de la présente loi" (al. 2).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a été invité à se déterminer sur le recours et cette autorité a été saisie simultanément par les recourants d'une plainte, sur laquelle il n'a pas statué à ce jour.

La coordination entre le contrôle judiciaire et l'autorité de surveillance des communes, voulue par le législateur (F. BELLANGER, La réforme de la

juridiction administrative genevoise, RDAF 2000 I 505), a ainsi été pleinement respectée.

3. Il convient donc de trancher la question de savoir si les deux délibérations en cause constituent ou non des décisions administratives au sens des articles 85 LAC et 4 LPA, les autorités communales étant réputées autorités administratives au sens de l'article 5 lettre f LPA.

a. "Sont considérées comme des décisions au sens de l'article 4 alinéa 1 LPA, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet :

a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ;

b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ;

c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations".

Cette notion de décision est calquée sur le droit fédéral, 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, que la doctrine qualifie de « déclarations simples » (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 78). De telles déclarations 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/836/2005 du 6 décembre 2005 ; ATA/644/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/598/2000 du 10 octobre 2000 ; ATA/241/2000 du 11 avril 2000). Quant aux actes matériels (Cf. sur cette notion : ATA/398/2005 du 31 mai 2005 et ATA/222/2005 du 19 avril 2005), la jurisprudence et la doctrine les définissent comme de simples actions, qui précèdent ou suivent une décision ou des instructions internes à l'autorité administrative, comme par exemple la commande de matériel de bureau échappant à la législation sur les marchés publics ou l'ordre donné de reconduire en prison un détenu après sa cavale (B. BOVAY, op. cit., p. 259 et 342) ; ils ne constituent pas non plus des décisions sujettes à recours, sauf exception voulue par le législateur. Il en va de même des instructions internes à l'administration, caractérisées par le fait que les destinataires appartiennent à ladite administration (I. HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zurich 2000, p. 118 n° 205 et B. BOVAY, op. cit., p. 342 ; C. M. REISER, Autonomie et Démocratie dans les

communes genevoises, Bâle 1998, p. 113 ; P. L. MANFRINI, Réflexions sur l'objet du recours en droit genevois, RDAF 1996, p. 253 ss, en particulier p. 254).

b. Les deux délibérations portent notamment sur des crédits d'investissement pour l'achat de biens mobiliers et immobiliers et pour des coûts de rénovation au sens de l'article 30 alinéa 1 lettres e, k, et m LAC.

Il s'agit donc de décisions, prises par l'autorité communale, fondées sur le droit public communal. En elles-mêmes toutefois, elles n'ont pas pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations, au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a LPA précité.

c. Seules les décisions finales sont sujettes à recours (art. 57 litt a LPA). Que le Conseil d'Etat les ait approuvées ou non, ces délibérations constituent des décisions finales, au sens de l'article 57 lettre a LPA précité. L'approbation leur confère un caractère exécutoire (art. 70 LAC).

4. La question de savoir s'il s'agit d'une décision administrative, comme le soutiennent les recourants, ou si au contraire tel n'est pas le cas, comme le plaident tant la commune que le Conseil d'Etat, peut cependant souffrir de rester ouverte, vu la solution du litige.

En effet, à teneur de l'article 60 alinéa 1 lettre b LPA, a qualité pour recourir "toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée".

Bien que la rédaction de cette disposition diffère légèrement de celle de l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJF - RS 173.110), il est admis qu'elle confère la qualité pour recourir aux mêmes conditions (ATA/101/2006 du 7 mars 2006). Le recourant doit ainsi avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATA/81/2006 du 9 février 2006 et les références citées). Enfin, cet intérêt doit en outre être actuel et direct (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.275/2002 du 12 mai 2002, consid. 1.2).

5. En l'espèce, les recourants - qu'ils soient conseillers municipaux ou simples citoyens de la commune de Confignon - ne sont pas touchés plus qu'aucun autre citoyen de ladite commune par les délibérations contestées, comme le serait par exemple le particulier en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption (ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 déjà cité).

6. Partant, le recours sera déclaré irrecevable. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, le règlement sur les frais, émoluments et indemnités en

procédure administrative du 30 juillet 1986 (E 5 10.03) ne prévoyant aucune exception en matière de droits politiques (ATA/634/2005 du 27 septembre 2005).

7. Une indemnité de procédure en CHF 2'500.- sera allouée à la commune de Confignon, à charge des recourants pris conjointement et solidairement. Au vu de sa taille, l'intimée - qui compte 3'468 habitants (www.confignon.ch) - ne revêt pas la qualité de ville et n'est donc pas supposée disposer des compétences nécessaires pour se défendre elle-même (ATA/813/2004 du 4 septembre 2003 ; ATA/671/2005 du 11 octobre 2005).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

déclare irrecevable le recours interjeté le 28 décembre 2005 par Messieurs Vincent Bujard, Didier Frauelfelder, Bertrand Jacot Des Combes, Thierry Martin, Didier Frey, Roger Jaccard, Jérôme Pochon et David Delgado contre deux délibérations du 6 décembre 2005 du Conseil municipal de la commune de Confignon ;

met à la charge des recourants pris conjointement et solidairement un émolument de CHF 1'000.- ;

alloue à la commune de Confignon une indemnité de procédure de CHF 2'500.- à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, à Me Nicolas Wisard, avocat de la commune de Confignon ainsi qu'au Conseil d'Etat, pour information.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :