RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2025/2021 LCI JTAPI/1276/2021

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 16 décembre 2021

dans la cause

A_____ SA et Monsieur B_____, représentés par Me François BELLANGER, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Par décision DP 1_____ rendue le 18 novembre 2020, le département du territoire (ci-après : DT ou le département), soit pour lui l'office des autorisations de construire (OAC) a refusé d'octroyer à la société A_____ SA et à Monsieur Jean Guillaume B_____ (ci-après : les requérants) une autorisation préalable concernant la construction d'un manège et autre installations équestres sur la parcelle n° 2_____ de la commune de C_____.

2. Une facture n° 110 - 42 000 48 59 - 71 54 26 était jointe à cette décision pour un montant de CHF 7'725.- correspondant à la taxe d'enregistrement et à l'émolument de construction. Il était précisé que le paiement était dû dans un délai de 30 jours net à compter du 18 novembre 2020.

3. Par acte du 4 janvier 2021, les requérants ont recouru contre la décision DP 1_____ auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) en concluant à son annulation.

4. Par courrier du 1er février 2021, les requérants se sont adressés à l'OAC en lui demandant d'annuler la facture susmentionnée et en précisant que le refus d'autorisation avait fait l'objet d'un recours, que celui-ci avait effet suspensif et que la facture ne pouvait donc être due tant que la procédure n'était pas terminée.

5. Par courrier du 15 mars 2021, l'OAC a adressé aux requérants un rappel concernant la facture susmentionnée. Ce document, produit par les requérants dans la présente procédure, porte la date du 24 mars 2021 apposée par timbre humide.

6. Par lettre du 30 mars 2021, sous la plume de leur conseil, les requérants ont rappelé que le refus d'autorisation DP 1_____ avait fait l'objet d'un recours et que la décision constituant le fondement de la facture en question n'était donc pas encore définitive. Cette facture n'était donc pas exigible. Il était demandé à l'OAC de suspendre cette dernière jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire.

7. Par courrier du 22 avril 2021, l'OAC a répondu en substance qu'un émolument pour les prestations qu'il délivrait était également dû en cas de refus d'autorisation. La facture n'avait pas fait l'objet d'un recours et le bordereau était dès lors entré en force, car seul le refus d'autorisation DP 1_____ avait été contesté. Ce document, produit par les requérants dans la présente procédure, porte la date du 23 avril 2021 apposée par timbre humide.

8. Par courrier du 27 avril 2021, toujours sous la plume de leur conseil, les requérants ont répondu qu'il était exact que la décision d'émolument n'avait pas fait l'objet d'un recours. Toutefois, cela n'était pas pertinent car la cause de

l'émolument était la décision de refus qui faisait actuellement l'objet d'un recours. En raison de ce dernier et de son effet suspensif automatique, cette décision de refus n'était pas entrée en force. Par conséquent, l'émolument n'avait pas de cause et n'était donc pas exigible.

9. Par courrier du 10 mai 2021, l'OAC, se référant au courrier des requérants des 30 mars et 27 avril 2021, a répondu que « c'est le travail de l'administration qui est la cause de l'émolument et non son résultat (étant rappelé que ce dernier n'influe pas sur le montant de l'émolument perçu) comme vous le laissez entendre dans votre courrier du 27 avril. En outre, la décision d'émolument est bien une décision distincte fondé[e] sur des éléments de la demande préalable, soit des superficies, qui ne sont pas remise[s] en cause. Par conséquent, nous maintenons notre position quant à la redevabilité et de l'émolument de CHF 7'725.-, selon la facture visée sous rubrique. Nous vous prions dès lors de bien vouloir inviter votre mandant à s'acquitter de la somme précitée dans les meilleurs délais ».

10. Par acte du 10 juin 2021, les requérants (ci-après : les recourants) ont recouru auprès du tribunal contre la « décision sur reconsidération » de l'OAC du 10 mai 2021 concernant la facture n° 110 - 42 000 48 59 - 71 54 26 du 18 novembre 2021, en concluant à l'annulation de cette « décision » et à la suspension de ladite facture.

    Suite à plusieurs échanges entre eux-mêmes et l'OAC, ce dernier était volontairement entré en matière sur leur demande de reconsidération, sans examiner si les conditions légales d'une telle reconsidération étaient réalisées.

    Pour le surplus, les recourants ont en substance soutenu que la décision d'émolument n'était pas une décision distincte de la DP 1_____ et que par conséquent, l'effet suspensif lié au recours dirigé contre cette dernière agissait également sur l'émolument et en suspendait l'exigibilité.

11. Par écritures du 16 août 2021, le département a conclu à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet. Le courrier du 10 mai 2021 n'était pas une décision, mais ne faisait que rappeler l'exigibilité de la décision en force du 18 novembre 2020 concernant l'émolument.

12. Par réplique du 8 septembre 2021, les recourants ont maintenu leur position. Lorsqu'une autorité saisie d'une demande de reconsidération entrait volontairement en matière sans y être tenu et rendait une nouvelle décision rejetant la demande de reconsidération, il s'agissait alors d'une nouvelle décision sur le fond susceptible de recours.

13. Le département a dupliqué le 4 octobre 2021 en se référant à ses précédentes explications.

EN DROIT

1. L'acte du 10 mai 2021 se rapporte à un émolument prononcé suite à une décision rendue par l'autorité intimée en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Le tribunal est donc compétent pour examiner le présent litige (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Selon l'art. 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), sont susceptibles d'un recours :

   a) les décisions finales;

   b) les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence;

   c) les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

3. La recevabilité d'un recours dépend donc tout d'abord de savoir s'il est dirigé contre une décision.

4. Selon l'art. 4 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de cette loi, 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.

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

5. En droit genevois, la 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. De manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3c). Ce n'est pas la forme de l'acte qui

est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/1313/2018 du 4 décembre 2018 consid. 3c et les références citées). 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/664/2018 du 26 juin 2018 consid. 2b).

Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de et conformément à la loi (ATA/784/2018 du 24 juillet 2018 consid. 2d et les arrêts cités ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 320 n. 876).

Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/1024/2020 précité consid. 3d et les arrêts cités).

6. En l'espèce, on ne voit pas quels droits ou obligations le courrier de l'autorité intimée du 10 mai 2021 créerait, modifierait ou annulerait à l'égard des recourants, par rapport à la situation juridique qui était la leur jusque-là. Ces derniers ne fournissent pas davantage d'explication à ce sujet. L'autorité intimée n'a en rien modifié l'émolument qu'elle a prononcé le 18 novembre 2020.

   Par ailleurs, les recourants font une interprétation tronquée des faits lorsqu'ils prétendent que le courrier du 10 mai 2021 constituerait une décision par laquelle l'autorité intimée serait entrée en matière sur une demande de reconsidération et se serait prononcée négativement. C'est en effet en vain que l'on cherche le terme de reconsidération dans le courrier du 10 mai 2021, mais également les termes de « demande de reconsidération » dans les courriers que les recourants ont adressés à cette autorité les 30 mars et 27 avril 2021.

   Par conséquent, le courrier du 10 mai 2021 ne pouvant être considéré comme une décision, le recours doit être déclaré irrecevable.

   Il le serait pour cause de tardiveté si on le rattachait non pas au courrier du 10 mai 2021, mais à une réponse antérieure de l'autorité intimée qui devrait par hypothèse être considérée comme une décision sur demande de reconsidération.

7. A cet égard, de toutes les correspondances échangées entre les parties, seul le courrier initial du 1er février 2021, par lequel les recourants demandaient à

l'autorité intimée de bien vouloir annuler sa facture, pourrait être à la rigueur considéré comme une demande de reconsidération. Il n'y a en tout état aucune raison de considérer qu'il faudrait voir davantage une demande de reconsidération dans le courrier des recourant du 27 avril 2021 plutôt que dans celui du 1er février 2021. Ni davantage une telle demande dans le courrier du 27 avril 2021 plutôt que dans celui du 30 mars 2021, qui a une teneur tout à fait analogue. Le courrier du 1er février 2021 a cependant été suivi d'une mise en demeure du 15 mars 2021, reçue le 24 mars 2021 selon la date apposée par timbre humide. Par conséquent, c'est cette mise en demeure qu'il faudrait cas échéant considérer comme un refus d'entrer en matière sur la demande du 1er février 2021. Elle aurait ainsi dû faire l'objet, dès le lendemain de sa réception, d'un recours dans le délai de 30 jours prévu par l'art. 62 al. 1 let. a LPA, délai qui, compte tenu de la suspension des délais de recours 7 jours avant Pâques et 7 jours après Pâques (art. 63 al. 1 LPA), arrivait à échéance le samedi 8 mai 2021, échéance reportée au lundi 10 mai 2021 (art. 17 al. 3 LPA). Déposé le 10 juin 2021, le recours serait ainsi tardif. Il le serait également s'il fallait considérer le courrier de l'autorité intimée du 22 avril 2021, plutôt que sa mise en demeure du 15 mars 2021, comme la première réponse à la lettre du 1er février 2021. Le raisonnement resterait encore le même s'il fallait considérer le courrier des recourants du 30 mars 2021 comme la demande de reconsidération et le courrier de l'autorité intimée du 22 avril 2021 comme la réponse à cette demande : le recours du 10 juin 2021 resterait irrecevable pour cause de tardiveté.

8. À toutes fins utiles, le tribunal entend préciser ce qui suit.

9. Selon l'art. 48 al. 1 LPA, les demandes en reconsidération de décisions prises par les autorités administratives sont recevables lorsque :

   a) un motif de révision au sens de l'article 80, lettres a et b, existe;

   b) les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision.

10. Saisie d'une demande de reconsidération, l'autorité examine préalablement si les conditions de l'art. 48 LPA sont réalisées. Si tel n'est pas le cas, elle rend une décision de refus d'entrer en matière qui peut faire l'objet d'un recours dont le seul objet est de contrôler la bonne application de cette disposition (ATF 117 V 8 consid. 2 ; 109 Ib 246 consid 4a). Si lesdites conditions sont réalisées, ou si l'autorité entre en matière volontairement sans y être tenue, et rend une nouvelle décision identique à la première sans avoir réexaminé le fond de l'affaire, le recours ne pourra en principe pas porter sur ce dernier aspect. Si la décision rejette la demande de reconsidération après instruction, il s'agira alors d'une nouvelle décision sur le fond, susceptible de recours. Dans cette hypothèse, le litige a pour objet la décision sur réexamen et non la décision initiale (arrêts du Tribunal

fédéral 2C_319/2015 du 10 septembre 2015 consid. 3 ; 2C_406/2013 du 23 septembre 2013 consid. 4.1).

11. En l'espèce, quand bien même il faudrait considérer le courrier du 10 mai 2021 comme une décision sur demande de reconsidération, c'est en vain qu'on y lirait une quelconque analyse par l'autorité intimée des circonstances permettant ou non d'entrer en matière sur une telle demande (ce qui tend également à démontrer, soit dit en passant, que l'autorité intimée n'avait ni conscience d'être saisie d'une demande de reconsidération, ni intention de statuer par une telle décision). Les recourant ont d'ailleurs eux-mêmes soulignés que l'autorité intimée n'avait pas examiné si les conditions légales d'une telle reconsidération étaient réalisées. Or contrairement à leur point de vue, ce n'est pas parce qu'une telle analyse fait défaut que l'on peut en conclure que l'autorité est entrée en matière puis s'est à nouveau livrée à un examen sur le fond. On peut tout aussi bien y voir le fait que, du point de vue de l'autorité intimée, il n'y avait justement pas lieu d'entrer en matière : pour que ce fût le cas, il aurait fallu démontrer qu'un motif de révision existait (art. 48 let. a LPA) ou que les circonstances s'étaient modifiées dans une mesure notable depuis la décision du 18 novembre 2020 (art. 48 let. b LPA). Cependant, ni l'une ni l'autre de ces conditions n'était réalisée en l'occurrence et les recourants ne donnent d'ailleurs aucune explication sur ce point.

12. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les recourants, qui succombent, sont condamnés, pris solidairement, au paiement d’un émolument s'élevant à CHF 700.- ; il est couvert par l’avance de frais de CHF 900.- versée à la suite du dépôt du recours. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 200.-, leur sera restitué. Vu l’issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare irrecevable le recours interjeté le 10 juin 2021 par A_____ SA et à Monsieur B_____ contre le courrier du département du territoire du 10 mai 2021 ;

2. met à la charge des recourants, pris solidairement, un émolument de CHF 700.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

3. ordonne la restitution aux recourants du solde de leur avance de frais, soit CHF 200.- ;

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

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Julien PACOT et Carmelo STENDARDO, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière