Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

5A 981/2014

Arrêt du 12 mars 2015

IIe Cour de droit civil

Composition
MM. les Juges fédéraux von Werdt, Président, Marazzi, Herrmann, Schöbi et Bovey.
Greffière : Mme Hildbrand.

Participants à la procédure
1. A._____ SA,
2. B._____ SA,
3. C._____ SA,
4. D._____ SA,
toutes les quatre représentées par Me Christophe A. Gal, avocat,
recourantes,

contre

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de la République et canton de Genève (DALE), soit pour lui le Registre foncier, rue des Gazomètres 5-7, 1205 Genève,
intimé.

Objet
note du Conservateur du Registre foncier,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative
de la Cour de justice du canton de Genève
du 28 octobre 2014.

Faits :

A.

A.a. Le 9 avril 2014, le directeur général-conservateur du Registre foncier de Genève a rédigé un document intitulé " Note N-1/2014 " (ci-après: la note) destiné aux " Études de notaires ". La note indiquait sous " concerne ": " Application de l'art. 39 (...) " de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - RS/GE L 5 20) " par le Registre foncier dans les cas de liquidation de sociétés immobilières d'actionnaires-locataires [(ci-après: SIAL) ]visant à transformer les actionnaires en propriétaires d'unités d'étages ".

La note avait le contenu suivant:

" Chers Maîtres,

Par présente note, nous venons vers vous au sujet d'une pratique appliquée par le DALE [Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de la République et canton de Genève (ci-après: le Département) ]concernant le cas d'opérations visant à liquider des sociétés immobilières d'actionnaires-locataires (SIAL) et à transformer les cessionnaires détenteurs de certificats d'actions en propriétaires d'unités d'étages.

A cet égard, il est rappelé que depuis 1995 (au moins), la direction des autorisations de construire (DAC - anciennement police des constructions) de l'office de l'urbanisme considère que les opérations mentionnées ci-dessus ne sont pas soumises à autorisation de vente au regard de la LDTR.

Ainsi, conformément à cette pratique, le Registre foncier (RF) a toujours validé ces cas de transfert sans exiger des notaires qu'ils les soumettent préalablement à la DAC.

Or, il est apparu récemment, suite à différents recours interjetés auprès du Tribunal administratif de première instance contre des transferts de lots de PPE par des SIAL à des détenteurs de certificats d'actions, que l'application de cette pratique pose un certain nombre de problème (sic) et que par diverses opérations juxtaposées notamment, les exigences de l'article 39 LDTR se trouvent ainsi contournées.

Au vu de qui précède et sur décision du secrétariat général du DALE, nous vous informons que cette pratique est momentanément suspendue.

Par conséquent, toute opération visant à liquider des SIAL en transformant les cessionnaires détenteurs de certificats d'actions en propriétaires d'unités d'étage devra dorénavant être soumise à la DAC pour décision sur la question de l'assujettissement ou non à la LDTR et ce, préalablement au dépôt des dossiers y relatifs auprès du RF.

S'agissant des dossiers déjà déposés au RF, mais non encore validés, et qui ont trait à ces types de transferts, ceux-ci sont retournés aux notaires concernés afin qu'ils soient complétés conformément à ce qui vient d'être exposé.

Pour ce qui concerne enfin les dossiers récemment déposés et non encore publiés, et afin d'éviter de nouveaux recours, nous vous informons que ceux-ci ne feront l'objet d'une parution dans la FAO [Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève]que lorsque le RF aura reçu la décision susmentionnée de la DAC.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente note, nous vous prions de croire, chers Maîtres, à l'assurance de notre considération distinguée. "

A.b. Par acte du 5 mai 2014, A._____ SA, B._____ SA, C._____ SA, D._____ SA, ainsi que le notaire E._____, ont recouru devant le Tribunal administratif de première instance du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif) contre la note du Registre foncier du 9 avril 2014, en concluant notamment à son annulation en tant qu'elle:

- suspendait la pratique du Registre foncier tendant à valider les transferts de propriété résultant de la cession d'unités d'étage au détenteur du certificat d'actions correspondant de la société immobilière d'actionnaires locataires sans exiger des notaires qu'ils les soumettent préalablement à la DAC;

- commandait de soumettre ces transferts à la DAC pour décision d'assujettissement ou non à la LDTR;

- appliquait cette nouvelle pratique à tout transfert de propriété instrumenté et signé avant le 11 avril 2014, dont les références étaient listées.

Les recourants ont également conclu à ce qu'il soit constaté que les dossiers déposés avant le 11 avril 2014 au Registre foncier devaient être validés et à ce qu'il soit ordonné au Registre foncier de valider ces transferts.

A.c. Par jugement du 11 juin 2014, le Tribunal administratif a déclaré le recours irrecevable au motif que la note entreprise ne constituait pas une décision sujette à recours au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - RS/GE E 5 10).

A.d. Le 17 juillet 2014, A._____ SA, B._____ SA, C._____ SA et D._____ SA, ainsi que le notaire E._____, ont recouru contre ce jugement devant la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) en concluant principalement à son annulation et au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour qu'il statue sur le fond du litige. Subsidiairement, ils ont pris les mêmes conclusions que celles formées en première instance.

A.e. Par arrêt du 28 octobre 2014, expédié le 6 novembre 2014, la Chambre administrative a rejeté le recours.

B.
Par acte posté le 8 décembre 2014, A._____ SA, B._____ SA, C._____ SA et D._____ SA exercent un " recours en matière de droit public " au Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt du 28 octobre 2014. Elles concluent à son annulation et à sa réforme dans le sens de leurs conclusions de première instance. Subsidiairement, elles sollicitent le renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Des observations n'ont pas été requises.

Considérant en droit :

1.
La décision entreprise est une décision finale (art. 90 LTF) , prise en application de normes de droit public dans une matière connexe au droit civil, à savoir la tenue du registre foncier (art. 72 al. 2 let. b ch. 2 LTF), par la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève statuant en dernière instance et sur recours (art. 75 LTF). Le recours a été interjeté dans le délai légal (art. 100 LTF), par des parties qui ont succombé dans leurs conclusions devant l'instance précédente (art. 76 LTF). La question de savoir si l'affaire en cause présente un caractère pécuniaire ou non peut rester ouverte dès lors que, même si tel était le cas, la valeur litigieuse minimale requise au sens de l'art. 74 al. 1 let. b LTF est de toute évidence atteinte. Au regard des dispositions qui précèdent, le présent recours est en principe recevable en tant que recours en matière civile, nonobstant son intitulé erroné (cf. ATF 138 I 367 consid. 1.1; 137 IV 269 consid. 1.6; 136 II 497 consid. 3.1 p. 499; 134 III 379 consid. 1.2 p. 382).

2.

2.1. Le recours en matière civile peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Cela étant, eu égard à l'exigence de motivation contenue à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, il n'examine en principe que les griefs soulevés; il n'est pas tenu de traiter, à l'instar d'une autorité de première instance, toutes les questions juridiques pouvant se poser, lorsque celles-ci ne sont plus discutées devant lui (ATF 135 III 397 consid. 1.4 p. 400; 134 III 102 consid. 1.1 p. 104). En outre, le Tribunal fédéral ne connaît de la violation de droits fondamentaux que si un tel grief a été invoqué et motivé par le recourant (" principe d'allégation ", art. 106 al. 2 LTF; ATF 137 II 305 consid. 3.3 p. 310 s.; 134 I 83 consid. 3.2 p. 88), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (ATF 135 III 232 consid. 1.2 p. 234; 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 133 III 585 consid. 4.1; 130 I 258 consid. 1.3 et les arrêts cités).

2.2. La violation du droit cantonal en tant que telle ne peut être invoquée devant le Tribunal fédéral, mais il est en revanche possible de faire valoir qu'une mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 138 I 143 consid. 2; 136 I 241 consid. 2.4). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair

et indiscuté, ou contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si sa décision apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision soient insoutenables; il faut encore que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Il ne suffit d'ailleurs pas non plus qu'une solution différente de celle retenue par l'autorité cantonale puisse être tenue pour également concevable ou apparaisse même préférable (ATF 138 I 305 consid. 4.3; 137 I 1 consid. 2.4; 136 III 552 consid. 4.2).

2.3. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte - ce qui correspond à la notion d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2; 137 II 353 consid. 5.1) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 in fine LTF). Le recourant qui entend invoquer que les faits ont été établis de manière arbitraire (art. 97 al. 1 LTF) doit satisfaire au principe d'allégation en démontrant, par une argumentation précise, en quoi consiste la violation de l'art. 9 Cst. Il ne peut se borner à contredire les constatations litigieuses par ses propres allégations ou par l'exposé de sa propre appréciation des preuves; il doit indiquer de façon précise en quoi ces constatations sont contraires au droit ou entachées d'une erreur indiscutable. Une critique des faits qui ne satisfait pas au principe d'allégation susmentionné (cf. supra consid. 2.1) est irrecevable (ATF 133 II 249 consid. 1.4.3 p. 254 et les références).

3.
La cour cantonale a considéré que la note litigieuse était une information relative à un contrôle opéré par la présidence du Département, intervenant en sa qualité d'autorité hiérarchique supérieure du Registre foncier et de la DAC ainsi que d'autorité de surveillance du Registre foncier. Or un courrier par lequel l'administration informe l'ensemble des membres d'une profession de l'existence d'une mesure de contrôle interne susceptible de retarder le traitement de leur requête - soit en l'espèce le traitement par le Registre foncier d'une réquisition d'inscription - n'était pas une décision au sens de l'art. 4 LPA. Il n'avait en effet pas pour objet de régler une situation juridique d'un ou de plusieurs sujets de droit, mais uniquement de vérifier que les conditions légales subordonnant l'existence du droit concerné - soit en l'espèce le droit à l'inscription au Registre foncier - sont remplies. C'était ainsi à bon droit que le Tribunal administratif avait jugé irrecevable le recours dont il avait été saisi.

4.
Les recourantes se plaignent tout d'abord d'arbitraire dans la constatation et l'appréciation des faits. Force est toutefois de constater que leur motivation à cet égard ne satisfait pas aux exigences du principe d'allégation (cf. supra consid. 2.1 et 2.3). Elle consiste en effet à renvoyer le Tribunal fédéral à consulter l'état de fait du recours, qui, selon les recourantes, décrirait " systématiquement (...) la conséquence des constatations et appréciations des faits ". Or, loin d'exposer de manière précise en quoi consiste la violation de l'art. 9 Cst., il s'avère que la critique consiste en de simples allégations de faits ne résultant pas de l'arrêt cantonal suivies de l'affirmation péremptoire selon laquelle dits faits seraient " déterminants pour apprécier la portée et les effets de la Note, et donc valablement qualifier celle-ci ", respectivement qu'en ignorant arbitrairement ces faits, la cour cantonale " ne disposait pas de tous les éléments pour qualifier la Note et constater les obligations nouvelles qui en résultaient ". Un tel procédé n'est pas admissible et conduit à l'irrecevabilité du grief.

5.
Dans un second grief, les recourantes reprochent à la cour cantonale d'avoir arbitrairement appliqué l'art. 4 LPA en niant la qualité de décision de la note attaquée. Celle-ci ne pouvait être qualifiée de simple information. En effet, elle mettait en oeuvre une exigence nouvelle, qui modifiait la pratique en cours et produisait un effet juridique. Plus particulièrement, elle avait eu pour conséquence de mettre en suspens 54 transferts inscrits au journal et 10 transferts publiés qui auraient dû être retranscrits sans démarche complémentaire compte tenu de la pratique en vigueur au moment de la signature des actes. Pour le surplus, la note litigieuse émanait d'une autorité, soit le Registre foncier, s'adressait à un nombre déterminé de personnes, soit les notaires genevois, concernait une situation déterminée et circonscrite, soit les opérations visant à liquider des SIAL et à transfor-

mer les cessionnaires détenteurs de certificats d'actions en propriétaires d'unités d'étage, avait pour objet des obligations d'administrés, soit l'obligation d'avoir désormais à fournir une décision du Département relative à l'assujettissement à la LDTR, produisait un effet juridique dans des cas individuels et concrets, soit notamment les 54
transferts journalisés qui auraient dû être inscrits au Grand livre, et, enfin servait à matérialiser une décision du Département désignée comme telle. Il en résultait que, contrairement à l'avis de la cour cantonale, la note ne servait pas simplement à informer d'un contrôle mais constituait une décision dite générale, dont les effets juridiques étaient immédiatement constatables et influençaient directement le traitement d'actes d'ores et déjà enregistrés et publiés par le Registre foncier sans avoir été inscrits au Grand livre. En déniant cette qualité, les recourantes estiment que la cour cantonale les a arbitrairement privées d'une voie de recours contre une décision qui les empêche d'obtenir l'inscription au Grand livre de droits fonciers en faveur de leurs actionnaires cessionnaires.

5.1. La décision administrative est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce (cf. ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; arrêt 2C 609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Entre notamment dans cette définition toute mesure prise par une autorité ayant pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations, soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de tels droits ou obligations (cf. arrêt 2C 370/2008 du 9 septembre 2008 consid. 3.2). La décision comme acte juridique a donc pour objet de régler la situation d'administrés en tant que sujets de droit et implique la création d'un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (cf. ATF 121 II 473 consid. 2a p. 477). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des renseignements ou des recommandations n'entrent pas dans la catégorie des décisions (cf. ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479).

Certains actes administratifs, en particulier les décisions générales (" Allgemeinverfügungen "), sont hybrides. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en oeuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280; arrêts 2C 330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5; 2C 609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont assimilés à des décisions (ATF 125 I 313 consid. 2b p. 316 s.; 112 Ib 249 consid. 2b p. 251 s.).

5.2. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, la note querellée ne constitue pas une décision attaquable. Selon le principe général qu'on retrouve aussi bien dans la jurisprudence susrappelée qu'à l'art. 5 al. 1 PA (RS 172.021) ou à l'art. 4 al. 1 LPA (cf. arrêt 1C 358/2008 du 28 janvier 2009 consid. 2.2), est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce qui a pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations, ou de les constater. Or en l'espèce, la note litigieuse n'affecte pas encore les recourantes dans leur situation juridique, qui ne sera effectivement touchée que par l'éventuel rejet de leurs réquisitions d'inscription (attaquable par la voie du recours devant la Chambre de surveillance de la Cour de justice du canton de Genève selon les art. 956a al. 1 CC et 152 de la loi d'application du code civil suisse du 11 octobre 2012 (LaCC - RS/GE E 1 05); cf. ég. arrêt 5A 82/2014 du 2 mai 2014), respectivement par une décision du Département portant sur l'assujettissement à la LDTR d'un transfert immobilier déterminé (attaquable devant le Tribunal administratif de première instance du canton de Genève selon l'art. 45 LDTR; cf. ég. arrêts 1C 617/2012 du 3 mai 2013; 1C 411/
2009 du 3 décembre 2009). Cela étant, l'argument des recourantes selon lequel la note querellée constituerait une décision générale ne convainc pas. Premièrement, elle revêt un caractère collectif, en tant qu'elle concerne les propriétaires actuels ou futurs d'actions d'une SIAL liquidée, à qui les parts de PPE sont transférées et qui requièrent une inscription au registre foncier. Elle s'adresse par conséquent à un cercle de destinataires étendu qui ne peuvent être individuellement déterminés. Deuxièmement, la note régit une situation abstraite. En effet, son champ d'application s'étend à l'ensemble des cas dans lesquels une inscription au Registre foncier est requise en lien avec une opération de liquidation d'une SIAL et elle devra encore être appliquée dans chaque cas d'espèce, à la suite d'un examen individualisé des conditions auxquelles l'inscription requise est subordonnée. Il n'est dès lors pas insoutenable de retenir que la note litigieuse ne constitue qu'une information, de sorte

qu'elle ne peut, en tant que telle, conformément à la jurisprudence précitée, être qualifiée de décision sujette à recours. C'est donc sans arbitraire que la cour cantonale a confirmé la décision de non-entrée en matière rendue par le juge de première instance.
Il suit de là que le grief est infondé.

6.
En définitive, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. En tant que parties succombantes, les recourantes supportent les frais de la procédure (art. 65 al. 2 et 66 al. 1 LTF) conjointement, à parts égales et solidairement (art. 66 al. 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 5'000 fr., sont mis conjointement à la charge des recourantes.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève.

Lausanne, le 12 mars 2015

Au nom de la IIe Cour de droit civil
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : von Werdt

La Greffière : Hildbrand