POUVOIR JUDICIAIRE

A/959/2017-ICC ATA/98/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 janvier 2019

4^{ème} section

dans la cause

Madame A						
représentée par Me Laurent Winkelmann, avocat						
contre						
ADMINISTRATION FISCALE CANTONALE						
Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du						

19 février 2018 (JTAPI/158/2018)

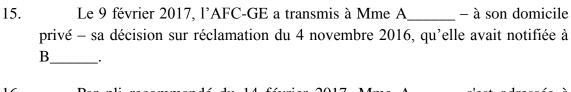
EN FAIT

1.	Fin 2005, Madame A, jusqu'alors domiciliée dans le canton de Genève où elle occupait un poste à responsabilité dans une entreprise locale, s'est annoncée partante pour le canton de Zoug à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM).
2.	Par courrier du 4 octobre 2010, l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC-GE) a transmis le dossier de Mme A à l'administration fédérale des contributions (ci-après : AFC-CH) afin qu'elle détermine son for d'imposition en matière d'impôt fédéral direct (ci-après : IFD) pour les années 2005 à 2009.
3.	Le 8 octobre 2013, après avoir entrepris diverses mesures d'instruction, I'AFC-CH a rendu une décision par laquelle elle déclarait que le for fiscal de Mme A en matière d'IFD pour les années 2005 à 2009 se trouvait à Genève et que les éventuels actes effectués par le canton de Zoug à cet égard étaient annulés.
4.	Le 11 octobre 2013, Mme A a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) contre la décision précitée, concluant principalement à sa réformation, le canton de Zoug devant être reconnu compétent pour procéder à son imposition pour les années 2005 à 2009.
5.	Par arrêt du 17 juillet 2014, le TAF, se prononçant sur la base de l'art. 108 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD – RS 642.11), a retenu que le for fiscal de Mme A était situé dans le canton de Genève, qui devait donc être déclaré compétent pour procéder à son imposition.
6.	Le 8 juillet 2015, Mme A a fait parvenir à l'AFC-GE le formulaire d'élection de domicile pour les personnes physiques, selon lequel elle avait élu domicile chez B AG (ci-après : B), à Zoug.
	Ce formulaire précisait que « le(s)(la) contribuable(s) atteste(nt) que le récepteur du courrier accepte l'élection de domicile pour toutes significations notifications et communications de l'administration fiscale cantonale le(la) concernant. Cette élection de domicile vaut tant que sa révocation n'a pas été portée à la connaissance du service du registre de l'AFC-GE, par écrit et sous pli recommandé ».
7.	Au mois d'octobre 2015, Mme A a adressé ses déclarations fiscales pour les années 2005 à 2009 à l'AFC-GE.

8.

Le 15 décembre 2015, l'AFC-GE a notifié à Mme A_____ les bordereaux

	ICC 2005, 2006, 2008 et 2009, ainsi que les bordereaux d'amendes correspondants pour tentative de soustraction d'impôt.
	En dissimulant son domicile fiscal à Genève au profit de celui de Zoug, elle n'avait pas été imposée sur sa réelle capacité contributive. Il en résultait une tentative de soustraction d'impôt qui était due à une faute intentionnelle, à tout le moins par dol éventuel. En conséquence, vu la soustraction consommée, la quotité de l'amende devait être fixée aux trois quarts du montant de l'impôt soustrait, cette quotité tenant compte du fait qu'elle avait bien collaboré en remplissant les déclarations fiscales genevoises. S'agissant d'une tentative de soustraction, la quotité de l'amende était ramenée aux deux tiers de ce montant, soit à la moitié de l'impôt soustrait.
9.	Par pli recommandé du 15 janvier 2016, B, indiquant agir en qualité de mandataire de Mme A, a informé l'AFC-GE que les amendes feraient l'objet d'une discussion avec sa cliente.
10.	Le même jour, soit le 15 janvier 2016, Mme A, par pli simple à sa signature et indiquant son adresse privée à C (ZG), a formé réclamation contre ces bordereaux d'amendes et sollicité une décision motivée suite (recte : sujette) à recours. Elle contestait avoir dissimulé son domicile, sans donner de précisions à cet égard.
11.	Le 21 septembre 2016, l'AFC-GE a notifié à Mme A – chez B – le bordereau ICC 2007 ainsi que le bordereau d'amende y relatif.
12.	Le 12 octobre 2016, Mme A, par courrier similaire en tous points à celui qu'elle avait envoyé à l'AFC-GE le 15 janvier 2016, à l'exception de l'année concernée et de la rectification de la coquille susmentionnée, a formé opposition au bordereau d'amende 2007.
13.	Par décision sur réclamation du 4 novembre 2016, adressée par pli recommandé à B, l'AFC-GE a maintenu les amendes et leurs quotités. À titre liminaire, elle relevait que Mme A ne mettait pas en cause les taxations 2005 à 2009, qui étaient dès lors entrées en force. Il en découlait qu'elle avait objectivement soustrait un montant d'impôt de CHF 302'842.75.
14.	Par courrier du 1 ^{er} février 2017, Mme A s'est adressée à l'AFC-GE.
	Elle se référait à ses courriers des 15 janvier et 12 octobre 2016, dans lesquels elle demandait que soit prise une décision sujette à recours, et pour lesquels elle attendait toujours une réponse.



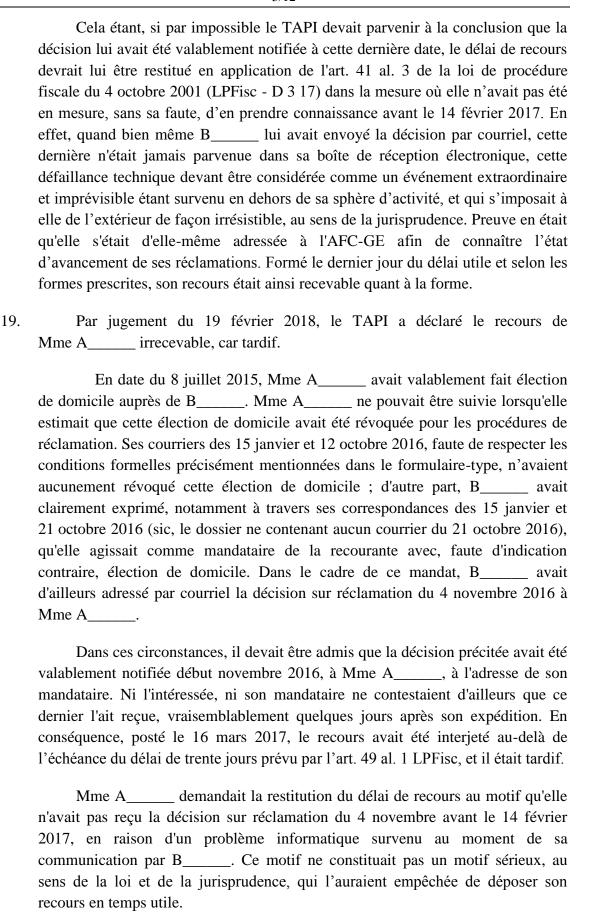
16. Par pli recommandé du 14 février 2017, Mme A_____ s'est adressée à l'AFC-GE, relevant que les deux décisions sur réclamation (recte : la décision sur réclamation) du 4 novembre 2016 lui avaient été mal notifiées, vice corrigé ce jour.

En effet, les réclamations des 15 janvier et 12 octobre 2016 avaient été élevées par ses soins, sans que la moindre élection de domicile auprès de B_____ soit mentionnée. Si l'AFC-GE était d'un avis contraire, elle l'invitait à lui indiquer pour quelle raison elle avait notifié ces décisions à cette société et non à son adresse privée, pourtant mentionnée sur ses réclamations.

- 17. Le 3 mars 2017, l'AFC-GE a indiqué à Mme A______, par courrier adressé à son adresse privée, qu'elle considérait que les décisions sur réclamation (recte : la décision sur réclamation) avaient été valablement notifiées, en raison de l'élection de domicile faite auprès de la fiduciaire, selon formulaire d'élection de domicile du 8 juillet 2015, ladite élection de domicile n'ayant pas été révoquée à ce jour.
- 18. Le 16 mars 2017, Mme A______, agissant par le biais d'un nouveau mandataire, a déposé un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision sur réclamation du 4 novembre 2016, concluant, principalement, à son annulation ainsi qu'à celle des bordereaux d'amende pour l'ICC 2005 à 2009. Subsidiairement, la décision devait être annulée et les amendes recalculées dans le sens des considérants.

Elle ne contestait pas avoir élu domicile, de manière générale, auprès de B_____ au mois de juillet 2015, en remplissant à cette fin la formule-type de l'AFC-GE. En agissant personnellement et en son nom propre, et en indiquant son adresse privée dans ses réclamations des 15 janvier et 12 octobre 2016, elle avait toutefois clairement manifesté sa volonté de révoquer cette élection de domicile, à tout le moins pour les procédures de réclamation qu'elle initiait.

Ses courriers satisfaisaient en outre à l'exigence figurant sur la formule-type de l'AFC-GE « élection de domicile, personne physique », selon laquelle une révocation de l'élection de domicile devait respecter la forme écrite et être adressée sous pli recommandé. Dans ces circonstances, l'AFC-GE aurait dû à tout le moins avoir un doute quant à l'existence de l'élection de domicile pour les procédures de réclamations et l'interpeller à ce sujet. L'AFC-GE lui avait d'ailleurs répondu à son adresse privée les 9 février et 3 mars 2017. Pour ces motifs, il devait être retenu que la décision du 4 novembre 2016 lui avait été valablement notifiée le 14 février 2017 et non en date du 7 novembre 2016.



20. Par acte déposé le 26 mars 2018, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant principalement à son annulation et à celle des bordereaux d'amende ICC 2005 à 2009, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure, subsidiairement à la condamnation au paiement d'amendes recalculées à la baisse, encore plus subsidiairement au renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision.

La notification auprès d'un mandataire désigné ne s'imposait que lorsque celui-ci avait été expressément désigné par l'administré pour représenter ses intérêts dans la cause particulière dont il était question. Elle ne contestait pas avoir chargé B______ de l'établissement de ses déclarations fiscales, mais tel n'était pas le cas des éventuelles procédures contentieuses, notamment en matière de droit pénal fiscal. B_____ était active à Zoug, et non à Genève ; son personnel ne maîtrisait que mal la langue française et n'avait aucune compétence spécialisée en matière de droit pénal fiscal, en particulier genevois. C'était du reste pour ces raisons que B____ avait écrit à l'AFC-GE en janvier 2016 que les amendes fiscales devaient faire l'objet d'une discussion avec elle-même.

Elle avait au surplus clairement manifesté à l'égard de l'AFC-GE, sans le moindre doute, sa volonté de ne pas charger B______ de ses réclamations en formant celles-ci elle-même et en indiquant sa propre adresse de domicile. B_____ n'était donc pas sa mandataire pour les procédures de réclamation.

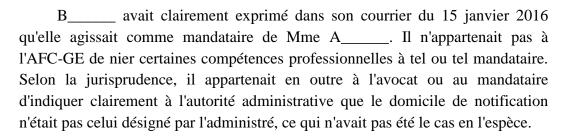
L'AFC-GE ne s'était du reste pas tenue au principe selon lequel une élection de domicile restait en force jusqu'à ce qu'elle ait été expressément révoquée, puisqu'elle lui avait adressé à son domicile privé ses courriers des 9 février et 3 mars 2017. En adoptant une attitude différente alors que les circonstances étaient identiques, l'AFC-GE avait eu un comportement contradictoire et violé le principe de la bonne foi.

Le TAPI faisait fausse route en affirmant que l'élection de domicile ne pouvait être révoquée que dans le respect des conditions formelles précisément mentionnées dans le formulaire-type, de telles exigences étant dépourvues de toute base légale ou réglementaire. L'AFC-GE aurait dû lui demander, si un doute subsistait quant à l'élection de domicile, ce qu'il en était.

Elle ne s'était vu notifier la décision sur réclamation de manière régulière que le 14 février 2017, si bien que son recours au TAPI n'était pas tardif.

Pour le surplus, Mme A_____ abordait le fond du litige.

- 21. Le 6 avril 2018, le TAPI a communiqué son dossier sans formuler d'observations.
- 22. Le 11 mai 2018, l'AFC-GE a conclu au rejet du recours.



S'agissant des courriers des 9 février et 3 mars 2017, la transmission d'une copie de la décision à B______ n'aurait eu aucun sens, cette société s'étant déjà vu notifier la décision. Pour le courrier du 3 mars 2017, il était pareillement évident que l'AFC-GE devait s'adresser à la contribuable et non à la fiduciaire pour fournir les explications demandées.

- 23. Le 22 mai 2018, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 15 juin 2018 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 24. Le 14 juin 2018, l'AFC-GE a indiqué ne pas avoir de requête ni d'observations à formuler.
- 25. Mme A_____ ne s'est quant à elle pas manifestée.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 LPA E 5 10).
- 2. Le litige porte uniquement sur des amendes fiscales relatives à l'ICC 2005 à 2009 de la contribuable.
- 3. Toutefois, le jugement attaqué étant une décision d'irrecevabilité, seule celle-ci peut être contestée devant l'instance de recours, qui n'a, à ce stade, pas à examiner le fond de la contestation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_103/2017 du 13 février 2017 consid. 3 et les arrêts cités). Dès lors, dans la mesure où elles portent sur le fond du litige, les conclusions principales de la recourante sont irrecevables, seules ses conclusions subsidiaires en renvoi de la cause à l'instance précédente étant admissibles.
- 4. Le contentieux fiscal en matière d'ICC est soumis aux dispositions de la loi de procédure fiscale du 4 octobre 2001 (LPFisc D 3 17) ainsi qu'à celles de la LPA si les dispositions de la LPFisc n'y dérogent pas (art. 2 al. 2 LPFisc).

- 5. Selon l'art. 49 al. 1 LPFisc, en matière d'ICC le contribuable peut s'opposer à la décision sur réclamation du département en s'adressant, dans les trente jours à compter de la notification de la décision attaquée, au Tribunal administratif de première instance. La LPFisc ne prévoit pas de suspension des délais (art. 63 al. 2 let. e LPA).
- 6. a. 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 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 le jugement ou la décision en cause acquièrent force obligatoire (ATA/702/2016 du 23 août 2016 consid. 6a; ATA/1068/2015 du 6 octobre 2015 consid. 5a). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 125 V 65 consid. 1 p. 67; arrêts du Tribunal fédéral 6B_507/2011 du 7 février 2012 consid. 2.3; 2D_18/2009 du 22 juin 2009 consid. 4.2).
 - b. Les cas de force majeure sont réservés, conformément à l'art. 16 al. 1 2^{ème} 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/296/2017 du 14 mars 2017 consid. 4b).
- 7. Selon l'art. 46 al. 2 LPA, les décisions sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

L'art 19 LPFisc, qui traite de la notification des décisions en matière d'ICC, ne déroge pas à ce principe s'agissant de leur notification à un contribuable domicilié dans le canton de Genève.

8. La notification d'un acte soumis à réception, comme une décision ou une communication de procédure, est réputée faite au moment où l'envoi entre dans la sphère de pouvoir de son destinataire (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, n. 2.2.8.3 p. 302 s). Il suffit que celui-ci puisse en prendre connaissance (ATF 137 III 308 consid. 3.1.2; 118 II 42 consid. 3b; 115 Ia 12 consid. 3b; arrêts du Tribunal fédéral 2P.259/2006 du 18 avril 2007 consid. 3.1; 2A.54/2000 du 23 juin 2000 consid. 2a et les références citées). Celui qui, pendant une procédure, omet de prendre les dispositions nécessaires pour que les envois postaux lui soient transmis ne peut se prévaloir de son absence lors de la tentative de notification d'une communication officielle à son adresse habituelle s'il devait s'attendre, avec une certaine vraisemblance, à recevoir une telle communication (ATF 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399; arrêt du Tribunal fédéral 1C_549/2009 du 1^{er} mars 2010 consid. 3.2.1 et les références

citées). Un envoi est réputé notifié à la date à laquelle son destinataire le reçoit effectivement (ATA/378/2014 précité consid. 3b).

- 9. a. La réception de la décision par le mandataire d'un administré, à son domicile élu, est opposable à cet administré (arrêt du Tribunal fédéral 2D_11/2018 du 12 juin 2018 consid. 5.2).
 - b. Encore faut-il que cette notification soit régulière, en ce sens que l'élection de domicile ait été valablement faite et n'ait pas été révoquée entretemps.

Dans un arrêt concernant une situation gouvernée par la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), mais parfaitement transposable en procédure administrative genevoise vu la teneur des art. 46 al. 2 LPA et 19 LPFisc, le Tribunal fédéral a jugé que lorsque le représentant est domicilié en Suisse, tant que la partie ne révoque pas la procuration, l'autorité adresse ses communications au mandataire. Ce principe a été posé dans l'intérêt de la sécurité du droit, afin d'établir une règle claire quant à la notification déterminante pour le calcul du délai de recours. Il n'en demeure pas moins qu'il incombe normalement aux parties de se constituer un domicile de notification, les dispositions légales ayant seulement valeur de clause de sauvegarde. Partant, la partie, agissant en personne ou par le biais de son mandataire, peut choisir un autre domicile de notification que celui prévu à l'art. 11 al. 3 PA; il faut toutefois qu'elle en informe clairement les autorités à la procédure, afin qu'il n'existe aucun doute sur le domicile de notification choisi. En cas d'ambiguïté, la sécurité du droit implique que la notification au mandataire de la partie au sens de l'art. 11 al. 3 PA sera réputée régulière (arrêt du Tribunal fédéral 2C_869/2013 du 19 février 2014 consid. 4.1).

- 10. Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3; 129 I 161 consid. 4; arrêts du Tribunal fédéral 2C 227/2015 du consid. ATA/1239/2017 31 mai 2016 7; du août 2017; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 203 n. 568).
- 11. En l'occurrence, la recourante a ce qu'elle ne conteste pas rempli valablement un formulaire d'élection de domicile auprès de l'AFC-GE en juillet 2015, formulaire contresigné par son mandataire, à savoir B_____. Ladite élection de domicile valait de manière générale, étant rappelé qu'à Genève une fiduciaire est, sauf cas particulier, habilitée à représenter les contribuables devant les juridictions fiscales en qualité de mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit, conformément à l'art. 9 LPA, et qu'une fiduciaire d'un autre

canton bénéficie, toujours en principe, du même traitement en vertu des dispositions de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02).

La question est donc de savoir si, par ses courriers des 15 janvier et 12 octobre 2016, dans lesquels elle formait réclamation contre les bordereaux d'amende qui lui avaient été notifiés (à l'adresse de son mandataire), elle a valablement révoqué l'élection de domicile faite en 2015.

Tel n'est pas le cas. En effet, comme rappelé plus haut, une telle révocation doit être explicite : or les courriers en question ne mentionnent à aucun moment la question de l'élection de domicile. De surcroît, s'agissant de celui du 15 janvier 2016, c'est précisément le même jour que B_____ a écrit à l'AFC-GE en rappelant sa qualité de mandataire, sans aucunement évoquer une possible révocation du domicile élu. On ne peut dès lors retenir de ces courriers qu'un déficit de communication entre mandant et mandataire, mais en aucun cas une révocation de l'élection de domicile. En l'absence de révocation de cette dernière, point n'est besoin d'examiner si les conditions supplémentaires posées par le formulaire d'élection de domicile de l'AFC-GE sont conformes au droit.

Quant au grief de comportement contradictoire, que la recourante tire du fait que l'AFC-GE lui ait écrit à son adresse en février et mars 2017, il tombe à faux. Comme l'a pertinemment relevé l'autorité intimée dans son écriture responsive, dans les deux cas, avec ou sans élection de domicile, une réponse adressée à B_____ et non directement à la recourante n'aurait pas eu de sens, en particulier s'agissant de l'envoi de la copie de la décision déjà notifiée à B_____.

C'est ainsi à juste titre que le TAPI a retenu que le recours déposé devant lui était tardif, la décision sur réclamation ayant été reçue par la mandataire de la recourante – ce qui n'est pas contesté – quelques jours après son envoi le 4 novembre 2016, et le recours ayant été déposé le 16 mars 2017.

- 12. a. L'art. 50 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14) ne règle pas expressément le mode de calcul des délais de recours ni leur restitution.
 - b. En droit cantonal, l'art. 16 al. 1 LPA prescrit que les délais légaux ne peuvent être prolongés. Sont cependant réservés les cas de force majeure.

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 et sans sa faute (SJ 1999 I 119; RDAF 1991 p. 45; ATA/1595/2017 du 12 décembre 2017 consid. 3; ATA/261/2016 du 22 mars 2016). Les conditions pour admettre un empêchement de procéder à temps sont très strictes. Celui-ci peut résulter d'une impossibilité objective ou

subjective. L'empêchement doit être de nature telle que le respect des délais aurait impliqué la prise de dispositions que l'on ne peut raisonnablement attendre de la part d'une personne avisée (ATA/1595/2017 précité consid. 3 et les références citées).

- 13. Dans le cadre de la présente instance, la recourante ne prétend plus à une restitution du délai. Force est effectivement de constater que l'absence de réception, par la recourante, du courriel de B_____ lui communiquant la décision sur réclamation ne constitue pas un cas de froce majeure permettant de restituer le délai légal.
- 14. Mal fondé, le recours sera rejeté dans la mesure où il est recevable.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 700.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la	n mesure	où il est	recevable,	le recours	interjeté	le 26	mars	2018	par
Madame A	contr	e le juge	ment du Tri	bunal admii	nistratif de	e prem	ière in	stance	du
19 février 2018	3;								

met à la charge de Madame A____ un émolument de CHF 700.-;

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 Laurent Winkelmann, avocat de la recourante, à l'administration fiscale cantonale ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Verniory, président, M. Pagan, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.				
Au nom de la chambre administrative	e :			
la greffière-juriste :	le président siégeant :			
S. Hüsler Enz	JM. Verniory			
Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.				
Genève, le	la greffière :			