RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2664/2010-LCI **ATA/705/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 juillet 2021

dans la cause

Messieurs A_____et B_____, Madame C_____ et D_____
représentés par Me Laurent Winkelmann, avocat

contre

E_____
représenté par Me Alain Maunoir, avocat

et

VILLE DE GENÈVE, appelée en cause

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 décembre 2018 (JTAPI/1274/2018)

EN FAIT

1) Début novembre 2009, Messieurs A_____et B_____, Madame C_____, fille du premier et épouse du second, ainsi que D_____ – dont l'administrateur unique disposant de la signature individuelle est M. B_____ – ont obtenu l'autorisation de construire plusieurs immeubles d'habitation avec commerces, garage souterrain et des aménagements extérieurs, situés aux _____ chemin F_____, sur la commune de la Ville de Genève (ci-après : la ville), section G_____, en zone de développement 3. Cette autorisation, enregistrée sous DD 1_____, n'a pas fait l'objet de recours.

Le projet s'inscrivait dans le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 2_____, adopté en mai 2005 par le Conseil d'État et actuellement concrétisé. Ce PLQ, qui avait donné lieu à d'autres autorisations de construire, portait sur un périmètre bordant le chemin H_____ et le cycle d'orientation F_____. L'accès en voiture aux garages souterrains construits dans ce périmètre se faisait depuis le chemin H_____ et était limité aux ayants droits. Le chemin H_____ se trouve entre la route I_____ et la route J_____. Il sépare la ville de la commune de K_____ dont le territoire était situé en zone 5. Outre le PLQ susmentionné, trois autres PLQ n^{os} 3_____, 4_____ et 5_____ ont respectivement été adoptés, le long dudit chemin, sur le territoire de la ville, en février 1987, en juillet 1987 et en avril 2019.

2) Le 2 juillet 2010, le département du territoire (ci-après : le département) a adressé, aux requérants de l'autorisation de construire DD 1_____, une facture de CHF 535'933.65 y relative concernant la taxe d'équipement public, pour une surface brute de plancher (ci-après : SBP) indexée de 12'057 m^2 à CHF 44.45 le m^2. Cette facture était exigible au plus tard à l'ouverture du chantier.

Ces chiffres avaient été communiqués aux requérants dans un document intitulé « Conditions d'application des normes de la zone de développement », sous la section « Conditions financières ». Établi fin mai 2009, ce document avait été signé le 15 juin 2009 par MM. A_____ et B_____ en tant que propriétaires de l'ouvrage et approuvé par arrêté du Conseil d'État du 14 octobre 2009 autorisant l'application des normes de la 3ème zone aux bâtiments projetés et précisant que ledit document faisait partie intégrante de cet arrêté.

3) Le 5 août 2010, les requérants ont recouru contre cette facture auprès de l'ancienne commission cantonale de recours en matière administrative, devenue depuis le 1er janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), en concluant à son annulation.

4) Après la réponse du département, l'instruction de cette procédure de recours a été suspendue, sur demande commune des parties, par sept décisions prises successivement entre le 8 décembre 2010 et le 20 mars 2017.

5) En octobre 2012, la Cour des comptes a rendu son rapport n° 59 intitulé « Audit de légalité et de gestion – Département de l'urbanisme – Taxe d'équipement » et concernant les zones de développement (ci-après : le rapport n° 59). Elle a examiné le processus de calcul et de facturation de la taxe d'équipement, le processus de suivi des débiteurs et contentieux, ainsi que la gestion des encaissements en faveur des communes.

Plus de 8,7 millions de francs avaient été facturés entre 1997 et 2005, mais seuls CHF 611'000.- avaient été encaissés à fin juin 2012 (soit 7 %), ce qui avait pour conséquence financière la prescription des factures pour un montant d'environ 2,6 millions de francs à fin juin 2012. L'intérêt de 5 % par année n'avait jamais été facturé. Les versements des taxes dues étaient comptabilisés dans un compte créancier de l'État en faveur des communes qui recevaient trimestriellement un décompte des montants encaissés en leur faveur. Le montant total de ceux-ci était de plus de 51 millions de francs au 30 juin 2012, étant précisé que le solde en faveur de la ville était de CHF 6'031'881.-. Ni les communes ni la subdivision du département concerné n'effectuaient systématiquement de suivi financier des dossiers de taxation dans le cadre de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35 ; recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement), de sorte qu'elles n'étaient pas en mesure de déterminer s'il y avait lieu de procéder à une révision de la taxation initiale et de s'assurer que les montants versés pour des travaux d'équipement correspondaient aux montants encaissés par l'État pour un PLQ donné. Les communes ne demandaient pas systématiquement la rétrocession des taxes liées à un PLQ. Depuis janvier 2007 et jusqu'au 30 juin 2012, plus de 47 millions de francs avaient été facturés aux propriétaires ou superficiaires alors que, pour la même période, seuls 30,7 millions de francs avaient été encaissés et 3,5 millions de francs reversés aux communes.

À titre de recommandations, la Cour des comptes a suggéré d'établir une directive définissant clairement les objets concernés par la taxe d'équipement, de tenir compte des équipements prévus au niveau des voies de communication publiques au moment du calcul de ladite taxe, d'établir le processus de révision de la taxe d'équipement afin de déterminer de manière fiable les montants à rétrocéder aux communes et/ou à rembourser aux propriétaires, voire une taxation complémentaire lorsque les coûts réels étaient supérieurs aux montants facturés.

Dans son rapport d'activité de 2014/2015, la Cour des comptes a constaté que toutes les recommandations avaient été mises en oeuvre au 30 juin 2015, hormis celle concernant la facturation des intérêts sur le reliquat, à laquelle le

département avait renoncé en raison de l'ancienneté des factures et d'une possible inégalité de traitement.

6) La ville a obtenu l'autorisation de construire pour l'aménagement du chemin H_____ en janvier 2013 (DD 6_____). Celle-ci a été contestée entre autres par trois des requérants susmentionnés jusqu'au Tribunal fédéral qui leur a dénié la qualité pour recourir par arrêt 1C_411/2014 du 9 janvier 2015.

7) À la demande du conseil administratif du 24 juin 2015 et après le rapport du 4 février 2016 de la commission compétente, le conseil municipal de la ville a, par délibération du 14 mars 2016, décidé d'ouvrir, pour le réaménagement du chemin H_____, le crédit brut sollicité de CHF 5'980'700.- (dont il fallait déduire le produit de la taxe d'équipement de CHF 1'000'000.- et la participation de CHF 50'000.- de la commune voisine pour les travaux situés sur son territoire), soit un montant net de CHF 4'930'700.-. Le canton a approuvé cette délibération le 10 mai 2016.

8) Le 19 septembre 2016, le département a informé la ville de la libération, en sa faveur, de la somme de CHF 1'000'000.-, au titre d'une participation initiale de 80 % aux travaux d'équipement relatifs à l'aménagement du chemin H_____ en lien avec les PLQ n^{os} 2_____, 4_____ et 3_____. Était réservée une participation complémentaire (jusqu'à 100 % des coûts réels) soumise à la demande de la commune et à d'autres conditions.

9) En mars 2017, le département a informé le TAPI qu'à la suite des modifications de la LGZD relatives à la taxe d'équipement – entrées en vigueur le 1er janvier 2017 – instituant le E_____ (ci-après : E_____) sous la forme d'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique, celui-ci devait lui succéder en tant que partie à la procédure de recours en cours.

10) En janvier 2018, les travaux relatifs au réaménagement du chemin H_____ ont commencé et duré environ une année.

11) En mai 2018, après la reprise de la procédure de recours, la ville a demandé à être appelée en cause, ce que le TAPI a refusé en juillet 2018.

12) Par jugement du 20 décembre 2018, le TAPI a rejeté le recours des requérants contre la facture du 2 juillet 2010 portant sur la taxe d'équipement pour un montant de CHF 535'933.65.

13) Saisie d'un recours contre ce jugement, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) l'a également rejeté par arrêt du 26 novembre 2019 (ATA/1713/2019), confirmant ainsi que les requérants devaient payer ladite facture au E_____.

14) Par arrêt 2C_80/2020 du 15 octobre 2020, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt de la chambre administrative et lui a renvoyé la cause pour qu'elle contrôle si la taxe d'équipement litigieuse respectait le principe de la couverture des frais et, dans la négative, qu'elle corrige cette contribution de façon à en assurer la conformité audit principe. Elle avait violé le droit fédéral en confirmant la taxe d'équipement litigieuse, sans déterminer, dans un premier temps, qui, de la ville ou du E_____, était responsable de l'équipement et de son financement au sens du droit cantonal, ni vérifier, dans un deuxième temps, de manière comptable, que le principe de la couverture des frais était en l'espèce respecté à l'échelle de cette entité (consid. 6.7).

Le principe de couverture des frais impliquait que la collectivité percevant une taxe déterminée n'obtienne, au total, pas plus de ressources financières par ce biais (ou seulement légèrement plus) qu'elle ne dépense pour l'ensemble de l'activité administrative justifiant cette contribution. Cela supposait une comparaison des ressources financières obtenues grâce aux taxes d'équipement par la collectivité considérée comme responsable de l'équipement à Genève avec les coûts totaux supportés dans ce domaine par cette même entité et censés être couverts (en tout ou en partie) par ces taxes (consid. 6.6.3).

À cet égard, le Tribunal fédéral a estimé que le droit genevois ne définissait pas clairement l'entité étatique responsable de l'équipement et de son financement et, partant, l'échelle à laquelle devait être apprécié le principe de la couverture des frais in casu. Vu la réglementation genevoise, les autorités jouissaient d'un certain pouvoir d'appréciation au moment de contrôler que la taxe d'équipement respectait le principe de la couverture des frais. A priori, un tel contrôle pouvait passer par une comparaison des coûts et des revenus liés à l'équipement non seulement à l'échelle communale, mais aussi, alternativement, à l'échelle intercommunale, suivant que l'entité responsable de l'équipement et de son financement soit la ville ou le E_____. En revanche, l'examen de la couverture des frais ne pouvait pas consister en une comparaison d'un seul crédit adopté par la ville, sur la base d'une estimation des coûts liés au réaménagement du chemin H_____, avec les taxes d'équipement fixées forfaitairement et perçues auprès de certains propriétaires ayant construit dans ce secteur, comme les recourants. Un examen par quartier du principe de la couverture des frais s'avérerait difficilement conciliable avec l'art. 3A al. 2 LGZD prévoyant la perception de taxes d'équipement auprès de tout propriétaire érigeant un projet de construction, ce même lorsque ce projet ne nécessitait pas de travaux d'équipement de la part de la collectivité (consid. 6.6.3).

En l'espèce, il n'était pas possible de déterminer si la taxe litigieuse respectait le principe de couverture des frais, lequel aurait dû passer par un contrôle concret des postes comptables de l'entité étatique tenue pour responsable de l'équipement et de son financement au sens du droit cantonal, quelle qu'elle

soit. Il n'était fait état dans l'arrêt de la chambre administrative ni des charges supportées en matière d'équipement par la ville, ni des revenus que celle-ci retirait de manière indirecte de la taxe d'équipement (en l'espèce par le biais des aides octroyées par le E_____), ni des recettes obtenues par ce dernier grâce aux taxes d'équipement, ni des réserves dont le E_____ disposait (consid. 6.6.4).

Une démonstration comptable s'imposait d'autant plus qu'il ne pouvait être exclu que la taxe d'équipement prévue par la LGZD contrevienne au principe de la couverture des frais, eu égard à la thésaurisation importante de cette taxe, ce tant à l'échelle cantonale que communale. La jurisprudence découlant de son arrêt 2C_226/2015 du 13 décembre 2015 restait d'actualité. En effet, les taxes d'équipement facturées aux différents propriétaires des terrains situés à proximité du chemin H_____ (soit au total CHF 2'021'779.35) dépassaient de plus d'un million de francs la subvention de CHF 1'000'000.- accordée par le E_____ à la ville pour le réaménagement de ce chemin. Sans autre explication, cette différence entre les revenus obtenus par le E_____ grâce à la taxe d'équipement et les dépenses qu'il avait concédées en lien avec ledit chemin laissait plutôt transparaître un risque persistant de thésaurisation de la taxe d'équipement dans le canton de Genève. Il n'avait pas été constaté que la somme des taxes d'équipement facturées dans le canton correspondrait à peu près aux dépenses effectuées par l'ensemble des communes genevoises en matière d'équipement, ni que le principe de la couverture des frais devait désormais s'examiner de manière intercommunale. Ainsi, la révision de la LGZD ne suffisait pas à elle seule à renverser la présomption posée dans son arrêt 2C_226/2015 précité, selon laquelle le principe de la couverture des frais pourrait être violé à Genève en lien avec les taxes d'équipement tant que les autorités cantonales n'en auraient pas contrôlé le respect en procédant à un examen concret des postes de l'entité étatique considérée comme responsable de l'équipement et de son financement, en l'espèce la ville ou le E_____ (consid. 6.6.5).

15) Après avoir interpellé les parties au sujet de l'appel en cause de la ville, le E_____ y étant favorable contrairement aux requérants, la chambre administrative a appelé en cause la ville par arrêt du 24 novembre 2020 (ATA/1185/2020).

16) La ville a conclu, le 18 janvier 2021, au rejet du recours, à la confirmation de la facture litigieuse et au renvoi de la cause au TAPI pour instruction du principe de la couverture des frais. Elle a, à titre subsidiaire, sollicité l'octroi d'un délai de deux mois pour établir les coûts qu'elle avait assumés en lien avec l'équipement sur son territoire ainsi que tout autre élément de nature à démontrer le respect dudit principe.

L'examen de ce principe devait prendre en compte l'ensemble des coûts d'équipement qu'elle avait assumés sur son territoire, et non uniquement ceux supportés pour le chemin H_____. Les coûts d'équipement n'étaient toutefois

pas identifiés en tant que tels, de manière séparée, dans les comptes de la ville. La production des coûts globaux d'équipement, qui étaient importants, n'était pas aisée et nécessitait un examen détaillé des coûts supportés à l'échelle de la commune. Les coûts globaux et les recettes globales n'avaient pas encore été examinés dans la présente affaire, son appel en cause ayant été refusé par le TAPI.

17) Le E_____ a aussi conclu, le 10 mars 2021, au rejet du recours, à la confirmation de la facture litigieuse et au renvoi de la cause au TAPI pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

L'examen devait s'effectuer sur la base de l'ensemble des coûts et recettes de la commune en matière d'équipements routiers au sens large, et non en se limitant au seul périmètre du quartier concerné. Or, cette analyse globale n'avait pas été effectuée dans la présente procédure. Elle nécessitait un travail comptable d'une certaine ampleur de la part de la commune. Le TAPI était mieux à même d'instruire cet aspect. En outre, la ville n'avait pas bénéficié du double degré de juridiction. Les parcelles concernées par l'autorisation de construire, obtenue par les requérants et à l'origine de la taxe litigieuse, étaient implantées en zone de développement 3 depuis la fin des années 1950 et avaient, à ce titre, bénéficié depuis plus de soixante ans d'une amélioration importante et continue des équipements routiers, paysagers et de transports, notamment, tous entièrement financés par la collectivité publique.

18) Les requérants ont conclu, le 11 mars 2021, à la prescription de la taxe d'équipement litigieuse au plus tard depuis le 2 juillet 2020 et à l'admission du recours. À titre subsidiaire, ils ont conclu au renvoi de la cause au TAPI pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

L'économie de procédure exigeait de limiter la présente procédure à la question de la prescription, ce qui permettait d'éviter une procédure longue et coûteuse et d'y mettre un terme immédiat, l'instruction au fond de la cause impliquant un travail très important des différentes parties et de la chambre administrative. L'instruction du grief tiré de la violation du principe de la couverture des frais devant la chambre administrative leur ferait perdre un degré d'instance.

Ils sollicitaient de la ville la production de plusieurs pièces, notamment comptables, permettant d'identifier, de manière précise et globale, toutes les dépenses d'équipement assumées par cette commune, la nature exacte des travaux financés ainsi que les revenus qu'elle avait perçus par le biais des subventions du E_____ respectivement du département pour la période antérieure au 1er janvier 2017. Ils demandaient au E_____ de lister, par commune, toutes les taxes d'équipement encaissées par lui respectivement par le département avant le 1er janvier 2017 ainsi que toutes les subventions accordées par lui respectivement par le département pour la période antérieure à cette date. Lesdites données devaient

porter sur les années 2010 jusqu'à ce jour, afin de s'assurer non seulement du respect du principe de la couverture des frais par la taxe litigieuse au moment de sa facturation, en 2010, mais également de vérifier que ni la ville ni le E_____ ne s'étaient enrichis par le prélèvement de taxes d'équipement depuis lors. Ils réservaient leur argumentation au fond, souhaitant d'abord prendre connaissance de ces pièces et solliciter le cas échéant des explications ou documents complémentaires.

19) Le E_____ a considéré, le 25 mars 2021, que la taxe d'équipement litigieuse n'était pas prescrite, celle-ci ayant été contestée le 5 août 2010 par recours dont la procédure était toujours pendante. Le E_____ et précédemment le département avaient toujours persisté à exiger le paiement de cette taxe, de sorte que le délai de prescription avait été interrompu à plusieurs reprises depuis le 5 août 2010 et qu'il ne recommencerait à courir qu'après la clôture de la présente procédure. Il se prévalait de l'arrêt ACJC/1527/2020 du 2 novembre 2020 rendu par la chambre civile de la Cour de justice, confirmant qu'il était fondé à réclamer le paiement de taxes d'équipement datant de plus de dix ans vu l'interruption valable du délai de prescription.

20) La ville a adopté, le 10 avril 2021, le même avis que le E_____ sur la question de la prescription de la taxe litigieuse. Les recourants avaient violé le principe de la bonne foi en retardant l'issue de la présente procédure en s'opposant, pour plusieurs d'entre eux, à l'autorisation de construire concernant le réaménagement du chemin H_____, tout en demandant d'attendre que le coût réel des travaux soit connu.

21) Les recourants ont maintenu leur position le 4 mai 2021.

22) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) La recevabilité du recours a été admise par la chambre administrative dans l'ATA/1713/2019 précité et n'a pas été remise en cause.

2) Hormis la question de la prescription de la taxe litigieuse, toutes les parties conviennent que la cause doit être renvoyée au TAPI pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 précité, afin notamment de garantir le double degré de juridiction. Cette conclusion étant conforme au droit, la chambre de céans y donnera suite.

Le présent arrêt ne portera ainsi que sur la question de la prescription de la taxe en cause. Cette approche permet en effet une conciliation adéquate entre le

principe d'économie de procédure et le double degré de juridiction prévalant dans ce type d'affaire et permettant à la chambre de céans d'exercer sa fonction de contrôle.

3) Il convient en l'espèce de vérifier si la taxe litigieuse est atteinte par le délai de « prescription » de dix ans prévu à l'art. 11D du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01). Comme déjà exposé dans l'ATA/1713/2019 précité (consid. 2), les règles genevoises régissant la taxe d'équipement depuis le 1er janvier 2017 trouvent ici application, sous réserve du montant de la taxe, vu que l'autorisation de construire en cause avait, à cette date, déjà été délivrée mais que la taxe demeure due (art. 12 al. 6 LGZD).

a. Selon l'art. 11D RGZD, intitulé « Prescription », la « taxe d'équipement se prescrit par dix ans à compter de sa notification ; l'art. 22 est cependant réservé ». L'art. 22 RGZD prévoit que le paiement des taxes d'équipement est garanti par une hypothèque légale (al. 1). L'art. 11D RGZD, introduit dans ce règlement le 1er avril 2004, n'a pas été modifié lors de l'entrée en vigueur des nouvelles règles susmentionnées régissant la taxe d'équipement en janvier 2017.

L'art. 11B RGZD dispose, depuis février 2017, que la taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié à la suite de la délivrance d'une autorisation définitive de construire. Cette disposition prévoyait une réglementation similaire entre avril 2004 et février 2017, si ce n'est que le bordereau était notifié par le département « simultanément » à la délivrance d'une autorisation définitive de construire.

L'exigibilité de la créance résultant de ladite taxe est fixée « au plus tard lors de l'ouverture du chantier de construction découlant de l'autorisation de construire considérée, sauf indication contraire de la décision de taxation » (art. 11C al. 1 RGZD), sous réserve des cas particuliers prévus à l'al. 2 de l'art. 11C RGZD. Cette disposition avait une teneur similaire entre avril 2004 et février 2017.

b. La taxe d'équipement constitue une contribution des propriétaires, le cas échéant des superficiaires, aux coûts de réalisation, de modification ou d'adaptation des voies de communication publiques, en particulier celles prévues par le programme d'équipement tel que défini à l'art. 3 al. 3 let. a LGZD (art. 3A al. 1 LGZD). Cette taxe est due par le propriétaire ou le superficiaire du terrain sur lequel doit être érigé le projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire (art. 3A al. 2 phr. 1 LGZD). Comme déjà exposé dans l'ATA/1713/2019 précité, ladite taxe est une charge de préférence, l'une des trois sous-catégories des contributions causales. Contrairement aux impôts, ces dernières constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Elles reposent ainsi

sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATA/1713/2019 précité consid. 6a et les arrêts cités).

À teneur de l'art. 7 LGZD, intitulé « Recours », les modalités de recours prévues par les art. 145, 146 et 149 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), sont applicables aux décisions du département, prises sur la base de la LGZD, ainsi qu'à celles du E_____, prises sur la base de l'art. 3A de la LGZD. La teneur de cette disposition antérieure à 2017 était similaire, seule la référence au E_____ n'y figurant pas. Ainsi, les décisions portant sur la taxe d'équipement ancrée à l'art. 3A LGZD, anciennement à l'art. 4 al. 2 et 3 dans la teneur de cette loi antérieure au 1er janvier 2017, peuvent faire l'objet d'un recours au TAPI puis à la chambre administrative.

c. La question de la prescription ou de la péremption des taxes d'équipement n'est pas toujours réglée expressément. En l'absence de règles légales, elle fait l'objet de jurisprudences cantonales différentes, qui reconnaissent un délai qui peut varier entre cinq et dix ans, lequel court en principe dès le moment de l'exigibilité de la taxe (Eloi JEANNERAT in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016 n. 75 ad art. 19 LAT).

Dans sa contribution intitulée « Comment financer l'équipement des zones à bâtir ? Exemple de la contribution d'équipement », publiée en 2002 par l'association suisse pour l'aménagement nationale VLP-ASPAN, Florence MEYER STAUFFER recommande aux communes de procéder « rapidement » à la procédure de taxation dès que les travaux de construction sont terminés pour leur éviter d'être confrontées à des « problèmes de prescription ou péremption » (p. 57). Même en l'absence de règles expresses contenues dans le droit cantonal, l'écoulement du temps peut éteindre la créance de la commune (p. 56). Pour connaître le délai dans lequel la commune doit agir, il faut d'abord examiner si les lois spéciales d'aménagement du territoire et des constructions traitent cette question. À défaut de prescriptions particulières, on se référera alors à la réglementation qui existe dans des domaines voisins pour des cas similaires, soit en premier lieu, le droit fiscal communal puis cantonal ; si rien ne figure à ce sujet ou ne peut être appliqué par analogie, ce sont les règles générales du droit des obligations qui sont applicables (p. 57).

d. Il y a prescription d'un droit lorsque le titulaire de celui-ci perd la faculté d'en exiger l'exécution forcée. Le délai de prescription peut être suspendu ou interrompu. Dans ce dernier cas, un nouveau délai commence à courir (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 738 s). Le fait de pouvoir faire repartir ab ovo le délai permet au créancier de se protéger contre les manœuvres dilatoires du débiteur. La délimitation des actes interruptifs en droit public est, jurisprudentiellement, beaucoup plus large qu'en droit privé : il s'agit

de tout acte propre à faire admettre la prétention en question, visant à l'avancement de la procédure et accompli dans une forme adéquate. Pour l'autorité, le délai est interrompu en particulier dès lors qu'elle déclare son intention d'ouvrir une procédure et par tout acte qu'elle prend pendant celle-ci : par exemple par l'envoi au contribuable d'une formule de déclaration fiscale et, par la suite, par les actes qui, jusqu'à la décision, visent à établir la créance puis, ensuite, à la recouvrer. En revanche, des actes préparatoires tels que des mesures d'instruction ne suffisent pas. Le débiteur doit avoir reçu connaissance du fait interruptif (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, p.100 s). Lorsque l'État est créancier, la prescription s'examen d'office (ATF 138 II 169 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 745).

Il y a péremption d'un droit lorsque, par l'écoulement du temps, ce droit est éteint. Elle doit être prévue par la loi. Le délai de péremption ne peut être ni interrompu, ni prolongé. La survenance de la péremption s'examine généralement d'office (ATF 112 V 6 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 746 s).

Il n'est pas toujours aisé de déterminer si un délai fixé par la loi est de prescription ou de péremption (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 748). Il s'agit alors d'interpréter la norme et, en l'absence du terme même de « péremption », d'analyser les effets qu'elle attache à l'inobservation du délai (par exemple, pas de suspension ni d'interruption) ; il est même arrivé que, en se fondant sur de tels indices, le juge qualifie de péremption un délai que la norme désigne comme étant de prescription. Cependant, à plusieurs reprises, l'emploi des mots « le droit s'éteint » a été jugé déterminant. La finalité du délai joue un rôle : la péremption est à sa place lorsque non seulement des raisons de sécurité juridique, mais aussi des « considérations de technique administrative » impliquent que des rapports de droit soient définitivement stabilisés après un certain temps, sans que cette durée puisse être allongée par un acte interruptif du créancier. En revanche, il est contraire à la sécurité du droit qu'un délai soit péremptoire, si sa durée peut varier en fonction de circonstances aléatoires : les intérêts du créancier exigent alors qu'il puisse intervenir sur l'écoulement du temps, ce que la prescription – qui peut être interrompue – permet. Souvent, les délais de péremption sont relativement courts (quelques mois), pour permettre une liquidation rapide et bien informée des affaires (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 102 s et les références citées).

e. La loi genevoise de procédure fiscale du 4 octobre 2001 (LPFisc - D 3 17), applicable en matière d'impôts, règle la prescription du droit de taxer à son art. 22. Le droit de procéder à la taxation « se prescrit » par cinq ans à compter de la fin de la période fiscale (art. 22 al. 1 phr. 1 LPFisc). La prescription ne court pas ou est suspendue dans trois cas de figure (art. 22 al. 2 LPFisc), notamment pendant les procédures de réclamation, de recours ou de révision (let. a) ou aussi longtemps que la créance d'impôt est garantie par des sûretés ou que le

recouvrement est ajourné (let. b). Un nouveau délai de prescription commence à courir dans quatre hypothèses (art. 22 al. 3 LPFisc), par exemple lorsque l'autorité prend une mesure tendant à fixer ou faire valoir la créance d'impôt et en informe le contribuable (let. a), lorsque le contribuable reconnait expressément la dette d'impôt (let. b) ou lorsqu'une demande tendant à l'obtention d'une remise d'impôt est déposée (let. c). L'art. 22 al. 4 LPFisc dispose enfin que la « prescription du droit de procéder à la taxation est acquise dans tous les cas quinze ans après la fin de la période fiscale ».

L'art. 42 de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales du 26 juin 2008 (LPGIP - D 3 18) régit la prescription du droit de percevoir l'impôt. Les créances relatives aux impôts, rappels d'impôt, amendes, intérêts et frais, de l'État et des communes, « se prescrivent » par cinq ans à compter de l'entrée en force de la décision, du prononcé ou du jugement (art. 42 al. 1 LPGIP). Pour la suspension et l'interruption de la prescription, l'art. 22 al. 2 et 3 LPFisc s'applique par analogie (art. 42 al. 2 LPGIP). La prescription est acquise dans tous les cas dix ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle la décision, le prononcé ou le jugement sont entrés en force (art. 42 al. 3 LPGIP).

f. Selon l'art. 135 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), la prescription est interrompue lorsque le débiteur reconnaît la dette (ch. 1) ; lorsque le créancier fait valoir ses droits par des poursuites, par une requête de conciliation, par une action ou une exception devant un tribunal ou un tribunal arbitral ou par une intervention dans une faillite (ch. 2). Un nouveau délai commence à courir dès l'interruption (art. 137 al. 1 CO). L'art. 138 al. 1 CO prévoit que la prescription interrompue par l'effet d'une requête en conciliation, d'une action ou d'une exception recommence à courir lorsque la juridiction saisie clôt la procédure. Si l'interruption résulte de poursuites, la prescription reprend son cours à compter de chaque acte de poursuites (art. 138 al. 2 CO).

g. En droit administratif, l'exécution forcée des créances étatiques est soumise à trois conditions, à savoir un titre exécutoire, l'exigibilité de l'obligation et la commination (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1163 ss). La commination est une sommation adressée à l'administré d'exécuter ses obligations, dans un délai fixé, assorti de la menace de recourir à une forme déterminée d'exécution forcée (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1170), étant précisé que d'une manière générale, le commandement de payer notifié conformément aux règles topiques fera office de commination d'exécution (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1174).

Une obligation ne peut faire l'objet d'une exécution forcée que si elle est exprimée dans un titre exécutoire. Le plus souvent, le titre exécutoire est une décision. Celle-ci est exécutoire notamment lorsqu'elle ne peut plus être attaquée

par un moyen de droit ordinaire, c'est-à-dire qu'elle est définitive (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1163 ss).

4) En l'espèce, le point de départ du délai prévu à l'art. 11D RGZD est la notification de la taxe d'équipement, soit in casu la facture adressée le 2 juillet 2010 aux requérants, ce qui n'est pas contesté, la taxation s'opérant sur la base d'un bordereau notifié à la suite de (ou, avant février 2017, simultanément à) la délivrance de l'autorisation définitive de construire (art. 11B RGZD).

Hormis la durée et le point de départ dudit délai, ni le RGZD ni la LGZD ne contiennent d'autres règles relatives à cette question. Le texte du RGZD utilise les termes « prescription » et « se prescrit ». Contrairement aux art. 22 LPFisc et 42 LPGIP en matière d'impôts, le RGZD prévoit un seul délai qui est de dix ans. Les travaux préparatoires relatifs à l'art. 11D RGZD et à la taxe d'équipement ne donnent pas d'indication supplémentaire sur la nature ou les effets de ce délai de dix ans. Il convient dès lors de se référer à une législation proche, à savoir in casu à celle du droit fiscal cantonal applicable aux impôts, même si la taxe litigieuse est une contribution causale et non un impôt, afin de déterminer la nature du délai de dix ans posé par l'art. 11D RGZD et ses conséquences.

La formulation de l'art. 11D RGZD rejoint celle des délais de cinq ans fixés aux art. 22 al. 1 phr. 1 LPFisc et 42 al. 1 LPGIP en ce sens que les droits prévus par ces trois normes « se prescrivent » (ou « se prescrit »). Outre l'emploi de ces termes faisant clairement référence à la prescription, s'ajoute le fait que ces délais peuvent être interrompus et qu'un nouveau délai « de prescription » commence à courir dans certains cas (art. 22 al. 2 et 3 LPFisc auquel renvoie l'art. 42 al. 2 LPGIP). Ces éléments plaident pour considérer le délai de dix ans prévu à l'art. 11D RGZD comme un délai de prescription avec comme conséquence qu'il peut être interrompu.

Toutefois, la durée de ce délai se rapproche du deuxième délai, plus long, prévu aux art. 22 al. 4 LPFisc et 42 al. 3 LPGIP. Ces deux dispositions recourent à une autre terminologie, en ce sens que l'écoulement du délai a pour conséquence que la « prescription » des droits en cause « est acquise dans tous les cas [après un délai de quinze respectivement de dix ans]» (art. 22 al. 4 LPFisc, art. 42 al. 3 LPGIP). La différence entre ces deux normes porte sur le dies a quo desdits délais. Le point de départ de ceux-ci est « la fin de la période fiscale » pour le droit de taxer (art. 22 al. 4 LPFisc) et « la fin de l'année au cours de laquelle la décision [est entrée] en force » pour le droit de percevoir l'impôt (art. 42 al. 3 LPGIP). Ni le RGZD ni d'ailleurs la LGZD ne font cette distinction entre le droit de taxer et le droit de percevoir la taxe d'équipement. En l'espèce, le droit de taxer ne pose pas de problème vu que la taxe litigieuse a fait l'objet de la facture du 2 juillet 2010, contestée par les requérants, moins d'un an après qu'ils ont obtenu l'autorisation de construire à l'origine de la taxe litigieuse. Le droit de

contester ladite taxe en formant recours auprès du TAPI, puis le cas échéant de la chambre de céans, est par ailleurs expressément prévu à l'art. 7 LGZD.

Par conséquent, sur la base de ces considérations, la chambre de céans constate qu'outre leur référence expresse à la prescription, les termes et formulation employés par l'art. 11D RGZD sont semblables à ce qui est prévu pour les délais de prescription des art. 22 al. 1 phr. 1 LPFisc et art. 42 al. 1 LPGIP, par opposition à la formulation utilisée aux art. 22 al. 4 LPFisc et 42 al. 3 LPGIP (« acquise dans tous les cas »). De plus, la prescription permet de garantir aux débiteurs le droit de contester la taxe d'équipement (art. 7 LGZD) tout en assurant à l'autorité d'obtenir le paiement de ladite taxe, une fois la procédure de recours terminée, indépendamment des débiteurs et de leur usage de ladite voie de recours.

Dès lors, le délai de dix ans prévu à l'art. 11D RGZD doit être qualifié de délai de prescription. À l'instar de l'art. 22 al. 2 let. a LPFisc, il est susceptible d'être suspendu en cas de recours au sens de l'art. 7 LGZD. Ainsi, le délai de recours de dix ans fixé à l'art. 11D RGZD ne court pas pendant la procédure de recours formé contre la facture du 2 juillet 2010. Celle-ci manifeste clairement la volonté du département, auquel succède le E_____, d'obtenir le paiement de la taxe d'équipement litigieuse, position maintenue par ces entités tout au long de la procédure de recours. Comme le recours interjeté contre cette taxe est toujours pendant à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020, la taxe d'équipement litigieuse n'est, à ce jour, pas encore atteinte par le délai de prescription de dix ans prévu à l'art. 11D RGZD. Le recours des requérants doit donc être rejeté sur ce point.

Pour le surplus, vu l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 précité, le jugement querellé du TAPI doit être annulé. Dès lors, le recours sera partiellement admis et la cause renvoyée au TAPI pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral, afin de préserver le double degré de juridiction et de permettre à la chambre de céans d'exercer sa fonction de contrôle (art. 69 al. 3 LPA).

5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la ville qui a conclu au rejet du recours et un émolument, réduit, de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des requérants dans la mesure où ils ont, sans succès, interpellé la chambre de céans sur la question de la prescription de la taxe litigieuse (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- leur sera allouée solidairement entre eux, à la charge solidaire du E_____ et de la ville (art. 87 al. 2 LPA). Aucun émolument ne sera mis à la charge du E_____, succédant au département qui a établi la facture litigieuse (art. 87 al. 1 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er février 2019 par Messieurs A_____, B_____, Madame C_____ et D_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 décembre 2018 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule le jugement précité et renvoie la cause au Tribunal administratif de première instance pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de la Ville de Genève ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de Messieurs A_____, B_____, Madame C_____ et D_____ ;

alloue à Messieurs A_____, B_____, Madame C_____ et D_____, solidairement entre eux, une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge solidaire du E_____ et de la Ville de Genève ;

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 des recourants, à Me Alain Maunoir, avocat du E_____, à la Ville de Genève ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf et Payot Zen-Ruffinen,
M. Rieben, Mme Lauber, 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 :