

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2777/2012-LCI

ATA/130/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 février 2015

1^{ère} section

dans la cause

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

contre

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'HABITATION GENÈVE
représentée par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
10 juin 2014 (JTAPI/619/2014)**

EN FAIT

- 1) Le 13 juillet 2012, le département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département) a délivré une autorisation de construire (DD 104'364 – 4) à Pic-Pic Promotion SA et à la société coopérative d'habitation Genève (ci-après : SCHG) pour la construction d'un bâtiment de logements avec garage souterrain sur la parcelle n° 3'185, feuille 49, de la commune de Genève-Petit-Saconnex à l'adresse 70 à 80, chemin des Sports, propriété de Monsieur Bénédic HENTSCH.
- 2) Le même jour, la direction financière du département a fait parvenir à la SCHG une facture, liée à l'autorisation de construire, d'un montant de CHF 720'617.20 relative à la taxe d'équipement public. La facture retenait une surface brute de plancher de 15'734 m² à CHF 45,80/m². La facture était exigible au plus tard à l'ouverture du chantier.
- 3) Le 14 septembre 2012, la SCHG a recouru contre la facture précitée auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), en concluant à son annulation.

Elle invoquait notamment que le département avait appliqué mécaniquement le tarif unitaire de la taxe, sans prendre aucunement en compte les particularités de la zone où se situait l'autorisation de construire, violant ainsi le principe de la couverture des frais. La zone environnante était entièrement équipée et le Conseil d'État avait renoncé à l'exigence d'un plan localisé de quartier. En outre, la Ville de Genève (ci-après : la ville) allait céder, à titre gratuit, un parc destiné au public, aménagé par M. HENTSCH et la Fondation Hippomène. Cet élément devait être pris en compte dans la détermination du montant de la taxe.

- 4) L'instruction du recours a été suspendue par le TAPI, le 2 janvier 2013 et reprise le 18 novembre 2013, à la demande des parties.
- 5) Le 15 janvier 2014, le département a répondu au recours en concluant à son rejet.

La parcelle n° 3'185 avait été subdivisée en deux parcelles, n^{os} 5'485 et 5'486. Depuis le 23 novembre 2012, M. HENTSCH était propriétaire de la première et la SCHG de la seconde. Les travaux de construction avaient débuté le 23 janvier 2013.

La taxe litigieuse constituait une contribution causale qui devait être analysée à l'aune de conditions plus souples que celles d'un impôt. La taxe était

prévue dans une loi formelle qui contenait une délégation conforme aux exigences en la matière.

- 6) Le 4 février 2014, la SCHG a répliqué.

La ville avait confirmé le 30 avril 2013 que la construction prévue ne nécessitait aucune exécution d'équipements particuliers. Les frais d'équipements de la zone étaient ainsi connus et s'élevaient à CHF 0.-, de sorte qu'aucune taxe ne pouvait être perçue à ce titre. Concernant les équipements déjà existants, le département devait démontrer qu'une partie de la participation des propriétaires concernés était encore en souffrance, ce qui était douteux. Si un rapport entre coût d'aménagement et montant de la taxe ne pouvait être établi, la perception d'un montant forfaitaire violait le principe de la couverture des frais.

- 7) Le 13 février 2014, lors d'une audience d'enquêtes et de comparution des parties devant le TAPI, le témoin, qui représentait le service du génie civil de la ville, a confirmé que celle-ci n'envisageait pas de travaux d'équipements liés à la construction des immeubles. En particulier, les voiries existantes suffisaient et ne devaient pas être modifiées. Le fond était relativement peu utilisé du fait que les parcelles de la ville étaient déjà fortement urbanisées et donc équipées et qu'il ne pouvait être utilisé que pour des travaux en lien direct avec la construction.

Le représentant de la SCHG, directeur adjoint de celle-ci, a indiqué qu'il n'était pas au courant du montant de la taxe avant de recevoir le bordereau. Il ne s'attendait pas à ce montant vu que les voiries étaient déjà existantes. Le plan financier comportait un montant intitulé « taxes » (point 14), mais ce n'était pas lui qui l'avait réalisé.

Le représentant du département a précisé que le point 14 du plan financier incluait la taxe d'équipement. L'un des deux plans financiers avait été établi par la SCHG.

- 8) Le 3 mars 2014, le département a répondu à une demande faite par le juge en charge de l'instruction de la procédure concernant un changement de pratique relative à la taxe d'équipement selon courrier du 30 juillet 2013 de l'office de l'urbanisme adressé aux communes.

Il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'une modification de la précédente pratique mais de la formalisation, dans une directive, d'une pratique qui avait été élaborée à la suite de l'audit de la Cour des comptes et de la communication, comme préconisé par le rapport d'audit, de celle-ci aux communes. L'absence de réaction des communes à cette communication démontrait que la pratique n'avait pas été modifiée mais uniquement formalisée, voire précisée.

- 9) Le 3 mars 2014, la SCHG a précisé que le point 14 du plan financier initial du 31 mai 2012 se basait sur une estimation sommaire des coûts. Le montant des

taxes figurant au point 14 du plan faisait l'objet d'un calcul approximatif provisoire, fondé sur l'application d'un pourcentage au coût total de l'ouvrage se situant en zone de développement, dans une fourchette allant de 2,5 % à 3 %, en l'espèce, 2,7 %. Ce point couvrait également l'ensemble des droits, émoluments et taxes prélevés par les services de l'État ou autre collectivités publiques telles que, notamment la Ville de Genève ou les SIG.

La nouvelle pratique définie dans la directive du 30 juillet 2013 ne pouvait s'appliquer puisque la décision litigieuse avait été rendue en 2012.

- 10) Le 14 mars 2014, le département a exposé que le plan financier n'était pas un document anodin et prenait en compte la taxe d'équipement. La SCHG s'était rendu compte dès l'origine qu'elle devrait s'acquitter de cette taxe. Or, les motifs qu'elle évoquait maintenant existaient déjà à l'époque. Il était patent que la taxe d'équipement incluse au point 14 représentait une part prépondérante du montant total. En tant que professionnelle avertie, elle ne pouvait ignorer ces faits.
- 11) Le 10 juin 2014, le TAPI a admis le recours et renvoyé le dossier au département pour nouveau calcul de la taxe d'équipement, à chiffrer en fonction des coûts des équipements déjà effectués à proximité de la zone ainsi que de l'ensemble des constructions relatives à cette zone, en tenant compte en particulier des montants des taxes d'équipement déjà versés dans le cadre des constructions réalisées sur les parcelles voisines.
- 12) Le 15 septembre 2014, le département a recouru contre le jugement du TAPI du 10 juin 2014 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation.

Le raisonnement tenu par le TAPI était contraire à l'art. 11 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01).

En outre, la solution préconisée était inapplicable, engendrant des frais administratifs disproportionnés. Le régime forfaitaire visait justement à éviter, dans les hypothèses similaires, les complications découlant de la solution donnée dans le jugement.

Le montant forfaitaire correspondait précisément à une moyenne résultant de l'expérience. En s'en écartant, le jugement violait le principe d'égalité de traitement et de sécurité du droit.

- 13) Le 24 septembre 2014, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 14) Le 31 octobre 2014, la SCHG a répondu au recours en concluant à son rejet ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Elle reprenait les arguments déjà développés et retenus en partie dans le jugement entrepris. Elle invoquait notamment le fait que des contributions étaient facturées et encaissées pour chaque nouvelle construction alors même qu'aucune dépense n'était engagée. Le montant forfaitaire était appliqué sur l'ensemble du territoire du canton indépendamment des besoins d'équipements différents des périmètres concernés.

- 15) Le 28 novembre 2014, le département a répliqué en développant ses arguments lesquels seront repris dans la mesure utile dans la partie en droit.
- 16) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties avaient été informées le 3 novembre 2014, un délai au 1^{er} décembre 2014 leur étant fixé pour formuler toute requête complémentaire ou exercer leur droit à la réplique, occasion que l'intimée n'a pas utilisée.

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 sur la méthode de calcul applicable pour la taxe d'équipement, lorsqu'aucun équipement public supplémentaire ne doit être réalisé par la collectivité publique, comme en l'espèce.
- 3) L'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700) prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (art. 19 al. 1 LAT).

Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement. La précision « si nécessaire de manière échelonnée » a été ajoutée dans la modification de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 (art. 19 al. 2 1^{ère} phrase LAT).

Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers (art. 19 al. 2 2^{ème} phrase LAT).

La doctrine considère que l'art. 19 al. 2 LAT contient un mandat législatif. Les cantons doivent adopter un système dans lequel les propriétaires fonciers contribuent de manière adéquate aux frais d'équipement. La mise à disposition de voies d'accès, d'égouts ainsi que de conduites d'alimentation représente, pour les propriétaires des terrains équipés, un avantage particulier de nature économique, car cela leur permet de requérir une autorisation de construire. C'est pourquoi on peut considérer que l'art. 19 al. 2 LAT vise surtout les contributions de plus-value. Comme les charges de préférence ou contributions de plus-value peuvent être perçues au moment où les installations d'équipement sont disponibles, soit avant le raccordement effectif, cette mesure fiscale sert à la réalisation des plans d'affectation. En effet, elle encourage l'occupation des zones à bâtir et l'utilisation des terrains non bâtis, car les propriétaires chercheront en principe à rentabiliser les frais qu'ils ont supportés (André JOMINI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1999, n.59 ad art. 19 LAT).

- 4) Cette législation est largement complétée par le droit cantonal.

Les dispositions de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) fixent les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone (art. 1 LGZD).

Par frais d'équipement public, il faut entendre le coût de réalisation ou de modification des voies de communication publiques prévues par le programme d'équipement tel que défini à l'art. 3 al. 2 let. a de la loi, y compris leurs canalisations (art. 9 al. 1 RGZD).

Selon l'art. 10 al. 1 RGZD, le débiteur de la taxe d'équipement est le propriétaire ou le superficiaire du terrain sur lequel doit être érigé le projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire.

- 5) La taxe d'équipement est due par chaque propriétaire ou superficiaire à raison de l'importance des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) assignées à sa parcelle, selon l'autorisation de construire considérée (art. 11 al. 1 RGZD).

La taxe d'équipement se monte en principe à CHF 40.- le m² de SBP à créer, sous réserve des al. 3, 4 et 5 (art. 11 al. 2 RGZD).

Le montant de CHF 40.- le m² de SBP à créer, visé à l'al. 2, est adapté à l'indice suisse des prix de la construction applicable à la région lémanique à

compter du 1^{er} janvier 2004, lors de chaque écart égal ou supérieur de 5 % (art. 11 al. 5 RGZD).

Lorsque le montant total des frais d'équipement publics nécessités par la réalisation du PLQ considéré est connu et résulte du crédit que la commune intéressée est tenue d'adopter en vue du financement des travaux nécessaires, la taxe d'équipement est calculée différemment. Elle correspond à 75 % du total de ces frais pour l'ensemble des constructions et installations prévues par ce plan. La taxe est répartie entre les différents propriétaires concernés proportionnellement aux SBP, telles qu'elles résultent du tableau de répartition des droits à bâtir afférent au PLQ considéré (art. 11 al. 3 RGZD).

La chambre de céans a déjà jugé qu'il s'agissait, dans cette disposition, de conditions cumulatives et que, même en présence d'un PLQ, l'absence de travaux nécessaires financés par la commune, empêchait l'application de l'art. 11 al. 3 LGZD (ATA/921/2014 du 25 novembre 2014). A fortiori, en l'espèce, l'art. 11 al. 3 RGZD est inapplicable en l'absence de PLQ. En effet, si cette absence est liée, comme ici, à l'existence d'un quartier de développement déjà fortement urbanisé (art. 2 al. 2 let. c LGZD), cela implique que l'équipement est déjà existant et donc qu'un plan localisé est superflu pour le prévoir.

- 6) En outre, comme le relève à juste titre le département, appliquer l'art. 11 al. 3 RGZD, même en l'absence de la deuxième condition légale, serait source de nombreux litiges au sujet des coûts des équipements déjà réalisés, de la zone à prendre en considération et des taxes déjà perçues. Elle mènerait aussi à une inégalité de traitement puisque le premier propriétaire devrait payer des coûts élevés alors que le dernier n'aurait à s'acquitter que d'une taxation réduite, les alentours étant déjà équipés.

En conséquence, il y a bien lieu d'appliquer l'art. 11 al. 2 RGZD, disposition prévoyant la méthode de calcul forfaitaire, méthode habituelle de calcul pour la taxe d'équipement.

- 7) Reste à examiner si cette disposition est conforme au droit supérieur, ce que conteste l'intimée, laquelle voit dans le schématisme prévu par l'art. 11 al. 2 RGZD une violation du principe d'équivalence et de couverture des frais.
- a. Parmi les diverses contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent notamment les impôts des contributions causales (arrêt du Tribunal fédéral 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1 et les références citées).
- b. Les impôts représentent la participation des contribuables aux charges de la collectivité. Ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'État.

c. Les contributions causales, en revanche, 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. Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories : les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement. Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques - selon lequel le montant de la contribution exigé d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). En outre, la plupart des contributions causales - en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'État, telles que les émoluments et les charges de préférence - doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 et les références citées).

La taxe d'équipement perçue auprès des propriétaires riverains bénéficiant principalement des équipements en cause est un exemple typique de charge de préférence (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 243), et donc une contribution causale.

- 8) L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public étant souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient établies de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes et faciles à utiliser. Les contributions doivent être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188 ; 122 I 279 consid. 6c p. 289 et les arrêts cités). Malgré leur schématisation, l'autorité de taxation ne pourra, par égard au principe d'égalité, pas se départir de tels critères (arrêt du Tribunal fédéral 2C_847/2008 du 8 septembre 2009 consid. 2.2 et 2.3), à moins que ceux-ci aboutissent, dans un cas particulier, à des résultats insoutenables, ou créent des différences ne reposant pas sur des motifs raisonnables (ATF 125 I 1 consid. 2b/bb p. 5 et les références citées).
- 9) En l'espèce, l'intimée estime devoir être exonérée de la taxe parce que le quartier est déjà équipé, que les caractéristiques de la zone ne sont pas prises en compte de façon différenciée et encore en raison du fait que l'ancien propriétaire de la parcelle a cédé à titre gratuit un parc destiné au public.

Force est de constater que ce dernier argument n'a pas besoin d'être examiné plus avant, s'agissant d'un accord auquel l'intimée n'est pas partie et ne portant pas sur la taxe d'équipement. Quant aux prétendues violations des

principes applicables en matière de taxes d'utilisation, il apparaît pourtant que le critère de la SBP à construire, retenu ici, est pertinent s'agissant de mesurer l'avantage procuré par les équipements. Ni le TAPI, ni l'intimée n'en propose d'ailleurs d'autre. Quant à prévoir une taxe en fonction de l'urbanisation de la zone et donc l'ordre de construction, comme le suggère le jugement, elle créerait des différences qui ne seraient justifiées par aucun motif pertinent.

L'intimée ne démontre pas non plus en quoi les besoins d'équipement seraient différents dans une autre zone de développement située ailleurs dans le canton, ni en quoi sa situation serait différente de celles des autres propriétaires. Elle perd également de vue qu'étant fonction de la surface de plancher projetée, la taxe d'équipement n'est pas « sans cesse facturée », comme elle l'invoque, mais bien perçue dans les zones de développement, au moment de la délivrance des autorisations de construire et qu'elle touche donc bien les bénéficiaires de l'équipement qu'elle permet de financer.

Il découle de ce qui précède que la prétendue illégalité de l'art. 11 al. 2 RGZD alléguée par l'intimée n'est pas fondée.

- 10) Partant, la facture du département du 13 juillet 2012, liée à l'autorisation de construire, d'un montant de CHF 720'617.20 relative à la taxe d'équipement public est conforme à la loi, notamment au regard de l'art. 11 al. 2 RGZD.

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la facture du département rétablie.

- 11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la SCHG, 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**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 septembre 2014 par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 10 juin 2014 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 10 juin 2014 ;

rétablit la facture du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 13 juillet 2012 adressée à la société coopérative d'habitation Genève d'un montant de CHF 720'617,20, relative à la taxe d'équipement public ;

met à la charge de la société coopérative d'habitation Genève un émolument de CHF 1'500.- ;

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 au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à Me Jean-Marc Siegrist, avocat de la société coopérative d'habitation Genève, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :