

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3511/2013-AMENAG

ATA/921/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 25 novembre 2014

dans la cause

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

contre

ATON DÉVELOPPEMENT SA

représentée par Me Gueric Canonica, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
10 juin 2014, notifié le 22 juillet 2014 (JTAPI/812/2014)**

EN FAIT

1. Le 9 novembre 2011, le Conseil d'État a adopté le plan localisé de quartier n° 29'719-540 (ci-après : le PLQ), situé entre la route de Peney et le chemin de Mouille-Galand, à Vernier.
2. En septembre 2012, Monsieur Jean-Pierre STEFANI, c/o Frei & Stefani SA, a déposé une demande définitive d'autorisation de construire (DD 105'326), au nom de Aton Développement SA (ci-après : la société ou Aton), en vue de la construction de trois bâtiments administratifs avec garage souterrain, sis chemin de Mouille-Galand 1,3,5, sur les parcelles n^{os} 1'497, 1'498, 1'501, 1'502, 5'414 et 5'415, feuille n° 47, du cadastre de la commune de Vernier.
3. Le 13 novembre 2012, la commune de Vernier a rendu un préavis favorable, à condition qu'un trottoir de 2,5 m, financé par le promoteur, soit construit le long du chemin de Mouille-Galand. Une fois réalisée, cette bande de terrain prévue par le PLQ devrait être cédée gratuitement à la commune de Vernier.
4. Le 19 avril 2013, la société a signé pour accord le formulaire intitulé « Conditions d'application des normes de la zone de développement » établi par l'office de l'urbanisme, indiquant que la taxe d'équipement public était arrêtée à CHF 567'644.12 (correspondant à une surface brute de plancher de 12'462 m² à CHF 45,55/m²).
5. Le 1^{er} octobre 2013, le département de l'urbanisme, devenu le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie depuis le 11 décembre 2013 (ci-après : DALE) a délivré à la société une autorisation de construire pour trois bâtiments administratifs et garage souterrain, sur les parcelles n^{os} 1'497, 1'498, 1'501, 1'502, 5'414 et 5'415, feuille n° 47 de la commune de Vernier (DD 105'326-3).
6. Le même jour, le DALE a également adressé à la société une facture, liée à l'autorisation de construire, d'un montant de CHF 567'644.10 relative à la taxe d'équipement public.

La facture retenait une surface brute de plancher de 12'462 m² à CHF 45,55/m².
7. Le 1^{er} novembre 2013, la société a recouru contre la facture précitée auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI). Elle concluait à son annulation.

Il n'y avait aucun équipement public à réaliser par la commune de Vernier. Le PLQ dans lequel les futures constructions s'inscrivaient ne contenait aucune indication sur les équipements qui devaient être assumés par cette commune.

De plus, le préavis favorable du 13 novembre 2012 de la commune de Vernier rappelait notamment qu'un trottoir de 2,5 m, financé par le promoteur, devait être construit le long du chemin de Mouille-Galand. Une fois réalisée, la bande de terrain prévue par le PLQ devait être cédée gratuitement à la commune. Le préavis ne prévoyait pas de taxe d'équipement public arrêtée à CHF 567'644.12.

8. Le 3 janvier 2014, le DALE a répondu au recours. Il concluait à son rejet.

Contrairement à ce que soutenait la société, le PLQ prévoyait expressément les éléments de base du programme d'équipement. Il indiquait notamment les éléments afférents aux liaisons piétonnières, aux eaux usées et à celles mélangées.

Selon la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), ces éléments étaient financés par une taxe d'équipement calculée en fonction des frais d'équipement public du quartier considéré, de l'importance et de la destination des constructions et installations projetées. Il ressortait du plan d'aménagement que l'objet de la taxe d'équipement était clairement défini.

La taxe d'équipement était une charge de préférence. Sa perception se justifiait lorsque le débiteur tirait un intérêt financier des installations publiques. En l'espèce, les parcelles étant constructibles, la société bénéficiait d'un avantage économique et était donc tenue de participer aux dépenses liées aux équipements qui rendaient ou rendront constructibles les terrains visés par le projet.

De plus, même s'il n'y avait aucun équipement à réaliser, la perception de la taxe serait fondée. La taxe d'équipement représentait une participation financière du propriétaire foncier aux frais d'installation des services publics réalisés et dont il retirait un avantage économique particulier.

Enfin, le comportement de la société constituait une violation du principe de la bonne foi, dans la mesure où elle avait accepté, le 19 avril 2013, le principe de la taxe d'équipement et son montant.

9. Le 13 février 2014, les parties ont été entendues lors d'une audience devant le TAPI.

La société a indiqué avoir signé le document du 19 avril 2013, car sans cela, l'autorisation n'aurait pas pu lui être délivrée. Dans la mesure où la commune de Vernier n'avait aucun équipement à réaliser, le montant de la taxe d'équipement n'était pas dû.

10. Le TAPI a également procédé à l'audition d'un témoin, ingénieur civil au service technique de la commune de Vernier.

Il a notamment confirmé que cette dernière n'avait aucun projet d'investissement concernant les équipements planifiés à ce jour et qu'elle n'avait fait aucun investissement en lien avec le PLQ.

En octobre 2012, selon le rapport de la Cour des comptes, le montant à disposition de la commune de Vernier sur le compte avoisinait les CHF 10'000'000.-.

Dans la mesure où cette commune était fortement urbanisée, dans le cadre de constructions nouvelles, les équipements avaient déjà très souvent été réalisés.

11. Le 10 juin 2014, le TAPI a partiellement admis le recours.

Au vu des équipements déjà réalisés, les parcelles bénéficiaient de ces équipements et leur valeur avait de ce fait augmenté, si bien qu'il se justifiait de percevoir une taxe d'équipement.

Bien que la réalisation du trottoir soit une condition du préavis favorable délivré par la commune de Vernier, il ne découlait nullement de ce préavis que la réalisation dudit trottoir et la cession de la bande de terrain étaient dues en lieu et place de la taxe d'équipement. Le calcul de la taxe, sa facturation et sa perception étaient du ressort du DALE, si bien que la réalisation du trottoir et la cession de la bande de terrain à la commune de Vernier ne pouvaient avoir d'incidence sur le paiement de la taxe d'équipement.

Toutefois, dans la mesure où cette commune n'entendait pas engager de frais supplémentaires concernant l'équipement de cette zone, les frais d'équipement y afférents étaient connus.

Il appartenait donc au DALE de recalculer la taxe due par la société, en fonction des coûts des équipements déjà effectués à proximité de la zone ainsi qu'en fonction de l'ensemble des constructions en lien avec le PLQ, en tenant compte des montants des taxes d'équipement déjà versées en rapport avec les constructions réalisées sur les parcelles voisines.

12. Le 15 septembre 2014, le DALE a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il concluait à l'annulation du jugement du TAPI ainsi qu'à la confirmation de sa décision de taxation.

Le TAPI avait notamment violé le règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01). Deux méthodes de calcul distinctes étaient prévues pour déterminer le montant de la

taxe d'équipement. La méthode utilisée par le TAPI n'était pas envisageable car il manquait une condition légale. Seule la deuxième méthode de calcul, soit celle du calcul forfaitaire, était applicable.

La solution proposée par le TAPI était inenvisageable. Le DALE ne pouvait déterminer les coûts des équipements réalisés. Il devrait s'adresser à la commune de Vernier, cas échéant au propriétaire qui les avait réalisés et qui ne disposait sûrement plus des pièces y relatives, surtout si les travaux étaient terminés depuis de nombreuses années. Ce genre d'inconvénients était justement évité grâce à la méthode de calcul forfaitaire.

La solution envisagée par le TAPI violait non seulement le principe d'égalité mais aussi celui de la sécurité du droit. Cette solution serait source de nombreux litiges au sujet des coûts des équipements déjà effectués, 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 environs étant déjà équipés.

13. Le 20 octobre 2014, la société a répondu au recours. Elle concluait à la confirmation du jugement du TAPI.

Puisque le coût des frais d'équipement effectués par la commune de Vernier était connu, la méthode de calcul forfaitaire était inapplicable.

De plus, la commune de Vernier disposait d'un montant de CHF 10'000'000.- sur un compte auprès de l'État consacré à son équipement. Ce dernier n'avait pourtant jamais servi.

Le mode de calcul forfaitaire ne respectait pas le principe de la proportionnalité dans le cas d'espèce puisque la commune disposait de plus de CHF 10'000'000.- et n'envisageait plus aucuns travaux d'équipement de la zone.

Enfin, la méthode de calcul forfaitaire, ne prenant pas en compte les équipements envisagés ou effectués, contrevenait à la LGZD.

14. Le 21 octobre 2014, la société a complété sa réponse au recours. Elle concluait notamment au rejet du recours formé le 15 septembre 2014 par le DALE contre le jugement du TAPI et à la confirmation dudit jugement.

15. Le 30 octobre 2014, la chambre administrative a gardé la cause à juger.

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. La seule question litigieuse est celle de savoir quelle est la méthode de calcul applicable pour la taxe d'équipement, lorsque, comme en l'espèce, aucun équipement public ne devra être réalisé par la collectivité publique dans le périmètre du PLQ considéré, la zone sur laquelle le projet de construction est prévu ayant déjà été équipée par la commune.
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, si nécessaire de manière échelonnée (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, art. 19, n. 59 p. 14-15).

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

Les dispositions de la [LGZD] 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. Le Conseil d'État peut également autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1 LGZD).

La délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'État, notamment d'un PLQ au sens de l'article 3, assorti d'un règlement (art. 2 al. 1 let. a LGZD).

Les plans localisés de quartier prévoient notamment le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire, les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants, les terrains réservés aux équipements publics, la végétation à sauvegarder ou à créer, les places de parcage et les garages et un concept énergétique territorial au sens de l'art. 6 al. 12 de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (LEn - L 2.30 ; art. 3 al. 1 LGZD).

Ils prévoient aussi les éléments de base du programme d'équipement, soit le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées ; dans tous les cas, il est tenu compte de la protection du cadre de vie, des emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public, des conduites d'eau et d'énergie ainsi que des systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants, établis en coordination avec la planification pouvant résulter d'autres instruments. Sont également prévus, le cas échéant, les secteurs contraignants de gestion des eaux pluviales, conformément au plan général d'évacuation des eaux de la commune (art. 3 al. 2 LGZD).

Les plans localisés de quartier sont accompagnés d'un règlement de quartier qui détermine notamment la répartition des frais de construction des voies de communication et de leur équipement, selon accord préalable avec l'autorité municipale ainsi que la répartition du coût des terrains destinés à des installations d'intérêt public (art. 4 al. 1 let. a et c LGZD).

À défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, les dispositions du règlement type annexé au règlement d'exécution de la LGZD sont applicables et le Conseil d'État fixe de cas en cas les participations aux frais d'équipement et les conditions relatives à la limitation des loyers ou des prix (art. 4 al. 2 LGZD).

En règle générale, les prestations prévues à l'alinéa 1 lettres a et c LGZD, sont assurées par le paiement d'une taxe d'équipement calculée en fonction des frais d'équipement public du quartier considéré, de l'importance et de la destination des constructions et installations projetées (art. 4 al. 3 LGZD).

5. 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'article 3 alinéa 2 lettre a de la loi, y compris leurs canalisations (art. 9 al. 1 RGZD).

Le PLQ ainsi que le règlement de quartier doivent contenir les indications précises à propos des équipements qui devront être assumés par la collectivité et ceux assumés par les propriétaires (art. 9 al. 2 RGZD).

Le débiteur de la taxe d'équipement au sens de l'article 4 de la loi 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 (art. 10 al. 1 RGZD).

6. La taxe d'équipement est due par chaque propriétaire ou superficiaire à raison de l'importance des surfaces brutes de plancher 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 surface brute de plancher à créer, sous réserve des alinéas 3, 4 et 5 (art. 11 al. 2 RGZD).

Le montant de CHF 40.- le m² de surface brute de plancher à créer, visé à l'alinéa 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. Lorsque ces deux conditions cumulatives sont réalisées, son montant 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 surfaces brutes de plancher, telles qu'elles résultent du tableau de répartition des droits à bâtir afférent au PLQ considéré (art. 11 al. 3 RGZD).

En l'espèce, bien que le montant total des frais d'équipement public nécessités par la réalisation du PLQ considéré soit connu, dans la mesure où la commune de Vernier n'entend plus réaliser aucun équipement, il n'est pas contesté que cette dernière n'a pas adopté de crédit en vue du financement de travaux. Dans la mesure où il s'agit de conditions cumulatives, l'art. 11 al. 3 RGZD est inapplicable.

Il en découle qu'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. Comme le relève à juste titre le DALE, 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.
8. Le montant de CHF 10'000'000.- consacré à son équipement, dont la commune de Vernier dispose sur un compte auprès de l'État, ne peut servir qu'à payer la part des frais d'équipement public revenant à la commune de Vernier, et, en aucun cas, à diminuer celle revenant aux propriétaires fonciers.
9. Parmi les diverses contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent généralement les impôts des contributions causales (arrêt du Tribunal fédéral 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1 et les références citées).

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. 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.

10. 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 (ATF 122 I 61 consid. 3b et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.402/1996 du 29 mai 1997).

Il en découle que la prétendue illégalité de l'art. 11 al. 2 RGZD alléguée par la société n'est pas fondée.

11. Partant, la facture du DALE du 1^{er} octobre 2013 adressée à la société, liée à l'autorisation de construire, d'un montant de CHF 567'644.10 relative à la taxe d'équipement public est totalement conforme à la loi, notamment au regard de l'art. 11 al. 2 RGZD.

12. Se pose enfin la question de la bonne foi de la société.

Le 19 avril 2013, la société a signé pour accord le formulaire intitulé « Conditions d'application des normes de la zone de développement » établi par l'office de l'urbanisme, indiquant que la taxe d'équipement public était arrêtée à CHF 567'644.12, avant de recourir ensuite auprès du TAPI contre cette facture.

Les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

En signant le formulaire uniquement pour obtenir l'autorisation sollicitée, puis en recourant contre la facture, la société a manifestement violé le principe de la bonne foi. En effet, dès la signature dudit document, le DALE était en droit de considérer le montant de la facture comme accepté.

13. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la facture du département rétablie. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la société, 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 1^{er} octobre 2013 adressée à Aton Développement SA d'un montant de CHF 567'644.10, relative à la taxe d'équipement public ;

met à la charge de Aton Développement SA un émolument de CHF 2'000.- ;

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 Gueric Canonica, avocat de Aton Développement SA, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Junod, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen et 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 :