RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4473/2019-LCI **ATA/1310/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 novembre 2021

3ème section

dans la cause

FONDS INTERCOMMUNAL D'ÉQUIPEMENT
représenté par Me Alain Maunoir, avocat

contre

A_____ SA
représentée par Me Julien Blanc, avocat

et

VILLE DE E_____

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 octobre 2020 (JTAPI/855/2020)

EN FAIT

1) A_____ SA (ci-après : A_____) a obtenu le 1er juillet 2015 une autorisation DD 1_____ pour la construction de trois immeubles de logements à l'avenue B_____ nos _____, _____ et _____, sur une parcelle n° 2_____ par ailleurs adjacente à l'avenue C_____ et à laquelle on accède par la route depuis l'entrée de l'avenue B_____.

2) Le 24 septembre 2015, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis le département du territoire (ci-après : le département), a notifié à A_____ une facture de taxe d'équipement de CHF 528'685.05 concernent l'autorisation de construire. La décision indiquait les voie et délai de recours.

3) Le 14 octobre 2015, A_____ a indiqué au département que les collectivités publiques concernées n'avaient pas effectué de travaux d'équipement dans le périmètre et que la taxe n'était, de ce fait, pas exigible.

A_____ et le département ont par la suite échangé des considérations sur ce sujet, chacun maintenant sa position.

4) Le chantier de construction a débuté en juillet 2016.

5) Le 12 janvier 2017, le département a adressé à A_____ un rappel pour le paiement de la taxe d'équipement.

6) A_____ s'est opposée au paiement et le département l'a mise en demeure de payer le 17 mars 2017.

7) À la suite d'un nouvel échange de correspondance, le département a informé A_____ le 26 septembre 2017 que la Ville de E_____ (ci-après : la ville) avait voté en 2017 un crédit de CHF 1'274'000.- concernant le plan localisé de quartier n° 290790-278 (ci-après : PLQ). Aussi, la taxe d'équipement, calculée sur la base de 11'270.2 m^2 de surface brute de plancher (ci-après : SBP) à CHF 29.64 le mètre carré, avait été révisée et s'élevait désormais à CHF 334'054.45.

Le crédit découlait d'une proposition PR-3_____ présentée par le conseil administratif de la ville au conseil municipal le 28 octobre 2015, laquelle distinguait d'une part le crédit destiné aux travaux d'aménagement de l'avenue B_____ et du tronçon nord du chemin D_____, et d'autre part un crédit destiné à la création d'un nouveau réseau de collecteurs souterrains. L'avenue B_____ et le chemin D_____ présentaient une configuration de type ruelle, bordée de haies et d'arbres, desservant les villas riveraines. Large de 4 m et longée en partie par d'étroits trottoirs à peine surélevés, la voirie était dans un état

général dégradé. Un groupe d'immeubles garantissant la densité souhaitée remplacerait, au terme de la réalisation du PLQ, l'ensemble des villas existantes.

Les deux rues étaient appelées à remplir le rôle d'espace public principal du futur quartier. Dans cette optique, l'avenue B_____ et le tronçon nord du chemin D_____ devaient être complètement reconfigurés pour accueillir les déplacements des nouveaux habitants. Le coût total des nouveaux aménagements, toutes taxes comprises (ci-après : TTC) et honoraires inclus, était estimé à CHF 1'205'300.-, montant auquel s'ajoutaient les prestations du personnel en faveur des investissements de 4 %, soit CHF 48'200.- et les intérêts intercalaires, soit CHF 21'200.-, ce qui représentait un coût total brut TTC de CHF 1'274'700.-, dont à déduire les taxes d'équipement par CHF 829'600.-, soit un coût total pour la ville de CHF 382'100.-.

L'avenue B_____ était constituée de dépendances détenues par des propriétaires privés et la cession de cette voie impliquait l'accord unanime de l'ensemble des copropriétaires. Celui-ci n'ayant pas été obtenu, la ville se verrait contrainte de mettre en œuvre une procédure d'expropriation.

Les travaux pourraient démarrer après le vote du conseil municipal, une fois le délai référendaire échu. Ils devraient durer douze mois pour les mesures d'aménagement. La mise en exploitation était prévue en 2018.

8) Le rapport de fin de chantier des travaux objet de l'autorisation de construire DD 1_____ a été établi le 31 juillet 2018.

9) Les 15 et 30 octobre 2018, les architectes chargés du chantier ont établi un tableau répertoriant les coûts des travaux et prestations complémentaires suite à la modification du raccordement au réseau des eaux usées et eaux pluviales. Le montant total des coûts supportés par A_____ pour ces travaux s'élevait à CHF 120'055.20.

10) Le 29 octobre 2019, le Fonds intercommunal d'équipement (ci-après : FIE) a adressé à A_____ une facture d'un montant de CHF 303'824.- mentionnant les voie et délai de recours.

La facture faisait référence à l'autorisation de construire DD 1_____. Elle comportait en annexe la demande de prise en charge de contentieux signée le 22 octobre 2019 par la direction administrative et financière de l'office de l'urbanisme du département. Celle-ci comprenait notamment un calcul mentionnant les valeurs suivantes : frais votés pour le PLQ par le biais de PR-3_____ de la ville : CHF 1'274'700.- ; mètres carrés de SBP prévus par le PLQ 29'790 : 33'254 m^2 ; mètres carrés de SBP pour les bâtiments concernés par l'autorisation DD 1_____ : 10'253 m^2 ; poids de l'autorisation DD 1_____ sur l'ensemble du PLQ (c* 100/b) : 31.78 % ; montant de la prise en compte des coûts

réels (a* d) : CHF 405'099.- ; le FIE subventionnant 75 % des investissements communaux, il devait facturer (e* 0.75) CHF 303'824.-. Le prix au mètre carré serait donc de CHF 29.63/m^2 selon le PLQ et CHF 26.95/m^2 (pour 11'270 m^2) selon l'autorisation DD 1_____.

11) Le 2 décembre 2019, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la facture, concluant à son annulation.

Elle violait son droit d'être entendue. Dépourvue de motivation, elle ne répondait pas à la question soulevée à plusieurs reprises concernant l'absence d'exigibilité de la taxe.

Celle-ci dépendait de conditions légales qui n'étaient pas réalisées en l'espèce, soit que les travaux à charge de la commune devaient être terminés et que l'avance de frais effectués par les propriétaires devait leur avoir été remboursée.

Le crédit de CHF 1'274'700.- sur lequel se fondait la facture semblait supérieur au coût réel d'équipement, puisqu'elle n'avait pour sa part eu à subir qu'un surcoût de CHF 120'055.20 pour équiper le terrain, de sorte que la facture violait le principe d'équivalence et celui de couverture des frais.

Ce n'était pas le FIE mais le département qui aurait dû rendre la décision litigieuse, de sorte que celle-ci devait être annulée.

12) Le 6 mars 2020, le FIE a conclu au rejet du recours.

Les travaux prévus par le crédit voté par la ville n'avaient pas encore débuté. La ville avait été contrainte de déposer une demande d'expropriation, qui était pendante. Compte tenu du temps écoulé et du développement d'autres projets dans le périmètre, on ignorait si d'autres dépenses de la collectivité publique seraient nécessaires pour assurer l'équipement public adéquat, en plus du montant du crédit adopté en avril 2017 par le conseil municipal.

Par courrier du même jour à A_____, sous la plume de son avocat, il avait décidé de reconsidérer sa facture litigieuse, portant le montant à payer par cette dernière à CHF 528'685.05.

13) Le 15 mai 2020, A_____ a persisté dans ses conclusions.

Elle avait été contrainte de se raccorder aux structures de voirie existantes et en particulier à des égouts en mauvais état, non étanches et sous calibrés, lesquels menaçaient en cas d'orage violent de refoulements et d'inondations, ce qui avait généré un surcoût de CHF 120'055.20.

La décision de reconsidération du 6 mars 2020 violait l'interdiction de la *reformatio in pejus*. Elle ne visait qu'à l'intimider et ne pouvait constituer une décision de reconsidération valable, ni même des conclusions recevables.

14) Le 8 octobre 2020, le TAPI a admis partiellement le recours.

Selon la jurisprudence, une voie de recours était ouverte contre le bordereau réclamant le versement de la taxe d'équipement. L'acte attaqué constituait bien une décision et le recours était recevable.

L'autorité avait motivé sa décision au sujet de l'exigibilité de la taxe et le droit d'être entendu de A_____ n'avait pas été violé.

Le FIE était compétent pour notifier les bordereaux, y compris s'agissant des autorisations de construire délivrées avant le 1er février 2017 ou celles déjà délivrées et dont la taxe demeurait due, sous réserve du montant de celle-ci.

Il résultait de la systématique de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) qu'il fallait distinguer le moment où la taxation était notifiée à son destinataire, ce qui impliquait également la manière dont la taxe était calculée, et celui où la créance qu'elle faisait naître devenait exigible. La décision litigieuse contenait les deux aspects.

Les travaux d'équipement nécessaires à charge de la commune de situation avaient été clairement identifiés. Dans la mesure où ils n'avaient pas encore eu lieu, la condition posée par l'art. 11C al. 2 let. a du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01) à l'exigibilité de la taxe n'était pas réalisée. Par contre, la condition supplémentaire posée par l'art. 11C al. 2 let. b RGZD n'entrait pas en considération, car les frais supportés par A_____ à hauteur d'un peu plus de CHF 120'000.- en raison du mauvais état des conduites d'eau souterraines ne correspondaient pas à des frais d'équipement, lesquels n'englobaient que les 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, lequel distinguait clairement les voies de communication des autres types d'équipement, les conduites d'eau faisant partie des équipements décrits par l'art. 3 al. 3 let. c LGZD.

Les principes de couverture des frais et d'équivalence étaient respectés. Rien ne permettait de considérer que le crédit de CHF 1'274'700.- voté par la ville dans le cadre de la proposition PR-3_____ serait sensiblement supérieur au coût réel des travaux correspondants, étant rappelé que les frais pris en charge par A_____ étaient sans rapport et n'offraient aucun point de comparaison. La proposition PR-3_____ exposait par ailleurs très clairement pourquoi il était

nécessaire de réaménager l'avenue B_____ et le tronçon nord du chemin D_____, et A_____ ne contestait d'ailleurs nullement la nécessité des travaux.

La décision litigieuse était correctement fondée en tant qu'elle constatait l'existence et le montant de la créance dont le FIE disposait à l'encontre de A_____. Les conditions d'exigibilité n'étaient en revanche pas réunies, ce qui entraînait l'admission partielle du recours.

La décision du 6 mars 2020 augmentant le montant de la taxe ne correspondait pas aux hypothèses prévues par la loi et constituait un très grave vice de procédure, ce qui commandait d'en constater d'office la nullité.

15) Par acte remis au guichet le 9 novembre 2020, le FIE a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et à ce que A_____ soit condamnée sans délai à lui payer CHF 528'685.05 avec intérêts à 5 % l'an dès le 1er décembre 2019.

A_____ n'avait pas dû engager de frais pour assurer le raccordement aux voies de communication publiques existantes des constructions réalisées dans le cadre de l'autorisation DD 1_____. L'expropriation nécessaire au commencement des travaux à accomplir par la ville n'avait pas encore été prononcée et le coût des travaux visés par le crédit octroyé selon le PR-3_____ n'était pas encore connu. On ignorait également si d'autres dépenses de la collectivité publique seraient nécessaires compte tenu du temps écoulé et du développement d'autres projets dans le périmètre proche.

Le montant initial de la taxe d'équipement, arrêté le 24 septembre 2015 par le département, avait été établi de manière forfaitaire conformément à l'art. 11 aRGZD pour 11'270.2 m^2 de SBP à CHF 46.91/m^2. En octobre 2019, lors de la reprise du contentieux traité jusque-là par le département, le FIE avait considéré par erreur que le montant total des frais d'équipement public était connu et correspondait au crédit adopté en avril 2017 par le conseil municipal. Or, il n'en était rien, puisque les travaux d'aménagement de la chaussée de l'avenue B_____ n'avaient pas même débuté. Se rendant compte de l'erreur commise, le FIE avait décidé de reconsidérer sa décision litigieuse au sens de l'art. 67 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) et avait indiqué le 6 mars 2020 à A_____ que la taxe s'élevait désormais à CHF 528'685.05, soit le montant initialement arrêté par le département.

A_____ n'avait jamais interpellé le département afin qu'il enjoigne la ville d'entamer les travaux d'équipement. Elle n'avait pas plus réalisé les travaux d'équipement à ses frais avec l'assentiment du département et n'avait pas consenti d'avance de frais d'équipement. Les parcelles jouissaient d'un équipement suffisant, sans lequel l'autorisation de construire n'aurait pu être délivrée. La ville

ne pouvait par conséquent être considérée comme défaillante au sens de l'art. 11C al. 2 RGZD et la taxe était exigible à la date de la décision de taxation, soit trente jours après la notification du bordereau du 29 octobre 2019.

Le crédit brut de CHF 1'274'700.- lié au PR-3_____ ne correspondait pas au montant effectif total des coûts d'équipements publics liés au PLQ, lequel n'était pas entièrement connu. Le montant forfaitaire applicable à l'époque de la taxation et adapté à l'indice suisse des prix à la construction devait être appliqué et la taxe fixée à CHF 528'685.05.

La rectification de la décision initiale au désavantage d'un recourant était possible en cours de procédure de recours, mais ne remplaçait pas la décision initiale et constituait un nouveau chef de conclusions de l'autorité intimée. C'était à tort que le TAPI avait constaté la nullité de celle-ci.

16) Le 15 janvier 2021, A_____ a conclu à l'annulation du bordereau du 29 octobre 2019 et de tous les bordereaux précédents et au constat de la nullité de la décision de reconsidération du 6 mars 2020. Préalablement, il devait être ordonné au FIE de fournir la preuve comptable du respect du principe de couverture des coûts pour les travaux d'équipement donnant lieu à la taxe d'équipement litigieuse.

L'arrêt sur lequel s'était fondé le TAPI pour admettre que le principe d'équivalence avait été respecté avait été annulé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 15 octobre 2020. Le principe de couverture des frais avait été élevé par ce dernier au rang constitutionnel et il appartenait aux autorités administratives de prouver comptablement son respect.

La distinction entre crédits d'équipement et crédit d'assainissement avait été introduite avec la novelle de 2016. On refusait de mettre à son crédit les travaux d'équipement qu'elle avait exécutés sur le réseau des collecteurs et sur l'accès des véhicules de secours du chemin B_____. La ville n'avait exécuté ni les travaux d'équipement ni ceux d'assainissement et on ne lui avait pas remboursé les dépenses qu'elle avait consenties à la place d'une commune défaillante. Même si les conditions de non exigibilité de l'art. 11C al. 2 RGZD étaient réunies, il serait choquant que le FIE s'enrichisse alors que la commune n'avait pas rempli ses obligations.

Les travaux d'équipement qu'elle avait réalisés pour CHF 120'000.- ne portaient pas que sur le réseau de canalisations. Ils avaient été engendrés par la nécessaire modification du raccordement au réseau des eaux usées et des eaux de pluie et avaient porté sur la création de routes et d'un accès du service incendie et secours (ci-après : SIS) à l'avenue B_____. Le TAPI avait mal apprécié cet élément de fait, retenant qu'elle n'avait financé que des travaux dits d'assainissement. La disposition en vigueur au moment de la délivrance de

l'autorisation de construire précisait que par frais d'équipements publics, il fallait entendre le coût de réalisation ou de modification des voies de communication publiques prévues par le programme d'équipement « y compris leurs canalisations ». Ainsi, jusqu'au 31 décembre 2016, tous les travaux d'équipement qu'elle avait réalisés remplissaient les critères pour être remboursés avant exigibilité de la taxe d'équipement.

La taxe d'équipement était une contribution de nature causale et plus précisément une charge de préférence trouvant sa contrepartie dans un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Or, la ville n'avait procédé à aucun des travaux d'équipement prévus par le PLQ, de sorte que la taxe d'équipement n'était pas exigible. À cela s'ajoutait qu'il fallait encore contrôler que le crédit d'équipement était effectivement dépensé et le montant correctement calculé pour respecter le principe de couverture et non de provisionnement, des coûts ainsi que le principe d'équivalence.

C'était au FIE qu'il appartiendrait d'établir comptablement que le principe de la couverture des frais était respecté.

À propos de la reconsidération *in pejus* de la taxation, le TAPI avait déjà affirmé qu'un courrier de l'avocat du FIE ne pouvait constituer une décision, faute d'émaner directement de l'autorité administrative. Sur le fond, la réglementation de la taxe d'équipement ne connaissait pas d'exception à l'interdiction de la *reformatio in pejus*. Le jugement devait être confirmé sur ce point.

17) Le 12 mars 2021, le FIE a persisté dans ses conclusions.

L'arrêt récent du Tribunal fédéral invoqué par A_____ rendait nécessaire – le crédit voté par la ville ne pouvant manifestement servir de base de calcul – de procéder à un examen de l'ensemble des coûts d'équipement assumés par la commune intéressée sur l'ensemble de son territoire et donc d'appeler en cause la ville, ce qui faisait l'objet d'une conclusion nouvelle préalable.

18) Le 29 mars 2021, A_____ s'est déclarée favorable à l'appel en cause de la ville.

19) Le 1er avril 2021, le juge délégué a ordonné l'appel en cause de la ville.

20) Dans le délai prolongé au 27 mai 2021, la ville a conclu à l'admission du recours. « Préalablement », la cause devait être renvoyée au TAPI afin qu'il instruise le principe de la couverture des frais et subsidiairement un délai d'au moins trois mois devait lui être octroyé pour établir les coûts qu'elle assumait et avait assumé ainsi que les coûts planifiés en lien avec l'équipement sur son territoire ainsi que tout autre élément de nature à démontrer le respect du principe de la couverture des frais.

Elle n'avait certes pas encore réalisé les travaux d'équipement prévus. Ceux-ci étaient toutefois planifiés et seraient réalisés une fois la procédure d'expropriation préalable achevée. Le projet d'aménagement avait été établi et avait fait l'objet d'une requête en autorisation de construire. L'autorisation ne pourrait toutefois lui être délivrée aussi longtemps qu'elle n'était pas propriétaire. Elle n'était donc pas défaillante au sens de la loi, étant observé que ni le département ni A_____ ne seraient en mesure de se substituer à elle et de procéder aux travaux faute de maîtrise foncière des parcelles concernées. Il y avait une impossibilité juridique temporaire et aucune des conditions cumulatives de l'art. 11C al. 2 LGZD n'était réalisée.

La différence entre travaux d'équipement et travaux d'assainissement ressortait de la loi. Les canalisations mentionnées à l'art. 9 al. 1 aRGZD étaient celles qui permettaient d'évacuer les eaux se déversant sur la route et non les canalisations du système d'assainissement des eaux, lesquelles n'avaient jamais été couvertes par la taxe d'équipement.

Le FIE ne serait jamais enrichi de la taxe contestée, dès lors que les travaux seraient réalisés et qu'il devrait verser la participation prévue par la loi à la ville.

A_____ n'alléguait pas que les travaux dont elle se prévalait faisaient partie des travaux d'équipement prévus par le PLQ à la charge de la ville, pour lesquels elle se serait substituée à cette dernière avec l'accord du département. Tel n'était en effet pas le cas, de sorte que ces frais ne pouvaient être pris en compte.

En droit genevois, l'autorité dont la décision était attaquée pouvait la modifier pendant toute la durée de la procédure, les exceptions à l'interdiction de la *reformatio in pejus* mentionnées par A_____ ne concernant que l'autorité de recours et non celle qui avait rendu la décision.

A_____, qui n'était pas recourante, ne pouvait prendre de conclusion excédant le cadre des débats.

Le principe de couverture des frais n'excluait pas la prise en compte du montant des travaux à venir, la limite fixée étant que la collectivité n'obtienne pas au total plus de ressources financières, ou à peine plus, qu'elle ne dépensait pour l'ensemble de l'activité administrative justifiant la contribution. Le Tribunal fédéral n'avait pas examiné la question des éléments dont le coût devait être couvert par la taxe d'équipement. L'arrêt de la chambre administrative du 26 novembre 2019 avait retenu les différentes voies de communication, y compris les composantes émergées ou enterrées, à l'exception des canalisations des eaux primaires et secondaires, qui présentaient un lien de dépendance fonctionnel avec la voie ou en étaient l'accessoire et contribuaient à en garantir un usage adéquat, de sorte qu'il était possible d'énumérer les éléments à retenir et les éléments à exclure.

En l'espèce toutefois, le principe de la couverture des frais n'avait pas encore été examiné sur la base des coûts globaux dans la procédure et la ville n'avait été appelée en cause qu'en deuxième instance, de sorte qu'il convenait de renvoyer la cause au TAPI pour l'instruction du principe de la couverture des frais sur la base des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral, à défaut un délai de trois mois au moins devait lui être imparti pour produire le détail des coûts qu'elle assumait en matière d'équipement sur son territoire ainsi que les coûts qui étaient d'ores et déjà planifiés.

21) Le 14 juin 2021, le FIE a persisté dans ses conclusions et a appuyé la demande de renvoi de la cause au TAPI, la ville n'ayant pu bénéficier du double degré de juridiction pour faire valoir la nature et le détail des dépenses publiques devant être couvertes par le produit de la taxe d'équipement depuis que les parcelles concernées se trouvaient en zone de développement 3.

22) Le 29 juin 2021, A_____ s'est opposé au renvoi de la cause devant le TAPI ou à l'octroi d'un délai à la ville pour établir les dépenses pertinentes.

La ville reconnaissait ne pas être en mesure d'apporter la preuve comptable en l'état et le TAPI ne pourrait suppléer aux carences des collectivités qui, seules, étaient tenues de faire la preuve des dépenses effectives d'équipement. Le FIE et la ville devaient renseigner la chambre administrative et verser les éléments voulus à la procédure, sans quoi la présomption posée par le Tribunal fédéral selon laquelle le principe de couverture des frais était violé à E_____ serait confirmée. Le respect des principes pouvait être contrôlé par la chambre administrative et un renvoi prolongerait inconsidérément la procédure.

23) Le 8 juillet 2021, la ville a sollicité un délai pour se déterminer sur plusieurs affirmations de A_____ qu'elle considérait comme erronées.

24) Le 9 août 2021, la ville a persisté dans ses conclusions.

Le Tribunal fédéral avait jugé que le produit global des contributions ne devait pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou la subdivision concernée de l'administration. L'examen de la couverture des frais ne pouvait consister en la comparaison d'un seul crédit adopté par la commune avec les taxes d'équipement perçues auprès de certains propriétaires ayant construit dans le secteur. Un examen par quartier du principe de la couverture des frais ne serait que difficilement conciliable avec la loi, qui prévoyait une taxe fondée sur le coût de construction de l'immeuble, de sorte qu'il s'agissait d'examiner l'ensemble des coûts supportés par la collectivité publique en matière d'équipement et non seulement ceux en lien direct avec le programme d'équipement d'un PLQ.

La taxe d'équipement pouvait être prélevée par le FIE en comprenant les réserves financières permettant de couvrir les besoins futurs prévisibles, et le montant total des taxes perçues ne pouvait excéder les dépenses déjà engagées. La ville ne prétendait nullement être indemnisée à l'avance par le FIE pour les travaux prévus dans le PLQ et ce serait au moment de la réalisation qu'elle solliciterait celui-ci pour obtenir le financement prévu par la loi.

La ville n'avait nullement refusé de fournir les renseignements nécessaires à l'établissement des coûts qu'elle assumait et avait même sollicité un délai de trois mois à ces fins, à titre subsidiaire. Elle ne pouvait démontrer comptablement les coûts qu'elle n'avait pas encore assumés, tels que ceux en lien avec le PLQ, dont les travaux étaient retardés pour des raisons foncières déjà exposées et ne pouvait pour ces derniers se fonder que sur l'estimation des travaux.

25) Le 20 août 2021, A_____ a persisté dans ses conclusions.

Contrairement à ce que soutenait la ville, la jurisprudence ne pouvait se comprendre comme un blanc-seing permettant au FIE de constituer des réserves illimitées en extrapolant la taxe d'équipement à l'échelle du canton et en se fondant sur d'hypothétiques dépenses futures.

Il appartenait au contraire au FIE et à la ville de justifier les équipements consentis et de produire les comptes précis si les produits étaient supérieurs aux besoins prévisibles, de sorte que le tribunal puisse comparer les coûts et les recettes en matière d'équipement, que ce soit à l'échelle d'un PLQ, d'une ou plusieurs communes ou encore à l'échelle cantonale.

26) Le 15 septembre 2021, le FIE a persisté dans ses conclusions.

Quand bien même l'art. 3A al. 2 LGZD n'était pas encore en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation, la jurisprudence du Tribunal fédéral trouvait déjà application, puisqu'elle s'était penchée sur une autorisation délivrée en 2009. La taxe d'équipement, qui était encore due, était soumis aux nouvelles dispositions de la LGZD.

L'examen concret des postes comptables de la collectivité devait être réalisé à une échelle plus large que le périmètre du quartier. Il n'était plus possible de calculer la taxe d'équipement en fonction des frais d'équipements publics du quartier considéré, comme le soutenait A_____.

27) Le 17 septembre 2021, les parties ont été informées que la cause était gardée 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) a. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/242/2020 du 3 mars 2020 consid. 2a). N'est donc pas nouveau un chef de conclusions n'allant pas, dans son résultat, au-delà de ce qui a été sollicité auparavant ou ne demandant pas autre chose (arrêts du Tribunal fédéral 2C_77/2013 du 6 mai 2013 consid. 1.3 ; 8C_811/2012 du 4 mars 2013 consid. 4). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/376/2016 du 3 mai 2016 consid. 2b et les références citées).

b. En l'espèce, le recours du FIE porte sur le constat par le TAPI de l'inexigibilité de la taxe et de la nullité du nouveau bordereau du 6 mars 2020. Le FIE conclut à l'annulation de ces deux points du dispositif du jugement du TAPI et à ce que A_____ soit condamnée à lui verser CHF 528'685.05 avec intérêt à 5 % l'an dès le 1er décembre 2019. L'objet du litige est circonscrit à ces conclusions.

Les conclusions prises par l'intimée A_____ dans sa réponse du 15 janvier 2021, à ce qu'il soit dit et constaté que la taxe d'équipement liée à l'autorisation de construire ne respecte pas le principe de couverture des coûts et d'équivalence et à ce que le bordereau du 29 octobre 2019 et tous les bordereaux précédents soient annulés, sont en revanche exorbitantes à l'objet du litige, et partant irrecevables, étant observé que le droit administratif ne connait pas l'institution du recours joint (ATA/955/2021 du 16 septembre 2021 consid. 2d ; ATA/531/2021 du 18 mai 2021 consid. 2).

3) Le recourant conteste tout d'abord que la taxe, bien que fondée, serait inexigible, comme l'a retenu le TAPI.

a. Selon l'art. 3A LGZD, la taxe d'équipement constitue une contribution des propriétaires, 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 (al. 1). Elle 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. Elle est fonction de l'importance des constructions projetées. Elle n'excède en aucun cas 2,5 % du coût de la construction autorisée (al. 2). Elle consiste en un montant par mètre carré de surface brute de plancher autorisée. Celui-ci est arrêté par le Conseil d'Etat dans le règlement d'application de la LGZD. Il doit équivaloir au 75 % des coûts moyens d'équipement des projets de développement, à l'échelle du canton. Le Conseil d'État revoit au moins tous les cinq ans le montant de la taxe d'équipement en tenant compte des dépenses réelles du FIE (al. 3).

L'art. 3B LGZD institue le FIE et lui attribue notamment la compétence de rendre les décisions de taxation et de les notifier aux débiteurs (al. 4) puis d'allouer aux communes un financement allant jusqu'à 75 % des coûts du projet d'équipement, approuvés selon des standards de référence (al. 5).

L'art. 3C LGZD dispose que la commune intéressée est tenue d'effectuer les travaux de réalisation, de modification ou d'adaptation des voies de communication publiques et des systèmes publics d'assainissement des eaux usées et pluviales nécessaires à l'équipement des parcelles concernées par l'autorisation de construire délivrée, cas échéant prévus par le PLQ, au plus tard à l'ouverture du chantier. Ceux-ci doivent être terminés au plus tard à l'achèvement de l'ouvrage. La commune veille à adopter les crédits nécessaires à cette fin en temps utiles (al. 1). Si la commune n'a pas entrepris les travaux précités à l'ouverture du chantier, les propriétaires ou superficiaires informent le département afin qu'il enjoigne la commune de les entamer dans un délai de six mois. Si, à l'échéance de ce délai, les travaux n'ont pas débuté, les propriétaires peuvent demander au département, soit de procéder d'office aux travaux prévus par la loi sur les routes, du 28 avril 1967, ou la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961, soit de leur permettre d'équiper eux-mêmes leurs terrains, cas échéant selon les plans approuvés par ledit département (al. 2). Dans les deux cas prévus à l'al. 2, les propriétaires ou superficiaires peuvent faire l'avance des frais nécessaires ; ces frais sont répartis en proportion des surfaces brutes de plancher constructibles dont chaque parcelle dispose, cas échéant selon le plan. Dans un délai de trois mois à compter de l'achèvement des travaux d'équipement à charge de la commune, celle-ci rembourse aux propriétaires ou superficiaires la totalité de leurs avances de frais, y compris les intérêts (al. 3). Dans le même délai que celui visé à l'al. 1, les Services industriels de Genève sont tenus de réaliser, de modifier ou de maintenir les conduites d'eau et d'énergie visées à l'art. 3 al. 3 let. c (al. 4). En cas d'avance des frais nécessaires par les propriétaires ou superficiaires

conformément à l'al. 3, le délai de paiement de la taxe d'équipement est différé jusqu'au remboursement desdits frais par la commune (al. 5).

Selon l'art. 3 al. 3 LGZD, les PLQ prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit (a) 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, (b) les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public ainsi que les servitudes de passages ou autres servitudes nécessaires à la réalisation du plan et (c) les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les 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.

L'art. 11C RGZD prévoit que la créance résultant de la taxe visée à l'art. 3A LGZD est exigible 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 (al. 1). Toutefois, conformément à l'art. 3C al. 3 de la loi, en cas de défaillance de la commune relative à son obligation d'équiper, et dans les cas où les propriétaires font l'avance des frais d'équipement nécessaires, la taxe d'équipement n'est exigible : qu'après l'achèvement des travaux d'équipement à charge de la commune (al. 2 let. a) et qu'après remboursement par la commune des avances de frais faites par les propriétaires, y compris les intérêts (al. 2 let. b). L'art. 11C RGZD est entré en vigueur dans sa teneur actuelle le 1er février 2017. Il avait toutefois une teneur similaire entre avril 2004 et février 2017 (ATA/708/2021 du 6 juillet 2021 consid. 2c).

Selon l'art. 11D RGZD, la taxe d'équipement se prescrit par dix ans à compter de sa notification. L'art. 22 RGZD, permettant l'inscription d'une hypothèse légale en garantie du paiement de la taxe, est cependant réservé.

b. En l'espèce, il est constant que le terrain était déjà équipé. Les parties s'accordent cependant pour dire que l'équipement doit être, pour partie, refait compte tenu de sa vétusté et de son inadéquation aux constructions projetées par le PLQ.

La ville et le FIE soutiennent qu'aussi longtemps que la première ne sera pas propriétaire des parcelles concernées par les travaux d'équipement, soit aussi longtemps que la procédure d'expropriation n'aura pas abouti, les travaux projetés, qui ont déjà donné lieu au dépôt d'une demande d'autorisation de construire et dont un premier financement a déjà été approuvé par le conseil municipal, ne pourront débuter, et que personne ne pourra, pareillement, les conduire à la place de la ville faute de maîtrise du sol.

L'intimée A_____ ne conteste pas ces affirmations, mais fait valoir qu'elle a elle-même dû accomplir des travaux d'équipement, pour un peu plus de CHF 120'000.-, et ainsi « consenti[r des dépenses] à la place d'une commune défaillante », soit des travaux engendrés par la nécessaire modification du raccordement au « réseau E.U. E.P. » d'une part et portant d'autre part sur la création de routes et d'un accès SIS.

La pièce (n° 15 produite devant le TAPI) à laquelle A_____ se réfère ne mentionne toutefois que les travaux d'adaptation d'une construction moderne à un dispositif de drainage des eaux usées et eaux pluviales en l'attente d'un futur raccordement (cf. postes « Regard avec attentes pour futur raccordement sur B_____ », « Traversée sur Av. C_____ ») ainsi que l'aménagement d'un accès provisoire des SIS avec provision pour remise en état. A_____ ne soutient pas avoir accompli des travaux sur l'avenue B_____ elle-même et ne conteste pas que les travaux qu'elle invoque ont été accomplis sur sa parcelle et son accès direct à l'avenue C_____.

A_____ ne soutient pas non plus qu'elle aurait accompli les travaux d'équipement incombant à la commune, ni qu'elle en aurait eu la possibilité en acquérant la maîtrise de l'avenue B_____, qu'elle aurait interpellé le département, que celui-ci aurait mis la commune en demeure puis l'aurait autorisée à accomplir ou faire accomplir elle-même les travaux en en avançant les frais au sens de l'art. 3C LGZD.

A_____ n'établit ainsi pas que la ville aurait été défaillante selon l'art. 3C LGZD. Il s'ensuit qu'elle ne peut se prévaloir du cas d'inexigibilité de la taxe prévu par le texte clair des art. 3C al. 5 LGZD et 11C al. 2 RGZD.

C'est ainsi à tort que le TAPI a retenu que la ville était défaillante et que la taxe n'était pas exigible.

Le grief est fondé et le jugement sera annulé sur ce point.

4) Le recourant conteste ensuite que le bordereau notifié le 6 mars 2020 fût nul de plein droit.

a. Le recours à la chambre administrative a un effet dévolutif complet (art. 67 al. 1 LPA) et la juridiction de recours peut non seulement annuler mais également réformer la décision ou le jugement attaqué (ATA/616/2016 du 18 juillet 2016 consid. 3). Elle dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA).

Celui-ci implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même si l'autorité de recours n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 12 mai 2020 8C_257/2019 consid. 2.5

et les références citées), sous réserve que ledit vice ne revête pas un caractère de gravité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.5 ; ATA/447/2021 du 27 avril 2021 consid. 6c).

L'effet dévolutif au sens de l'art. 67 LPA est toutefois incomplet. L'autorité de première instance peut en effet, en cours de procédure, reconsidérer ou retirer sa décision. En pareil cas, elle notifie, sans délai, sa nouvelle décision aux parties et en donne connaissance à l'autorité de recours (art. 67 al. 2 LPA). L'autorité de recours continue à traiter le recours dans la mesure où la nouvelle décision ne l'a pas rendu sans objet (art. 67 al. 3 LPA).

Lorsque la reconsidération aggrave la situation du recourant (*reformatio in pejus*), elle est considérée comme constituant désormais le chef de conclusion de l'autorité intimée (arrêt du Tribunal fédéral 2C_653/2012 du 28 août 2012 consid. 4.3.1 et les références citées ; ATA/207/2018 du 6 mars 2018 ; ATA/260/2016 du 15 mars 2016 consid. 5 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 867 ad art. 67 LPA).

b. En l'espèce, c'est à tort que le TAPI a considéré que l'art. 67 LPA ne s'applique pas à la réformation de la décision attaquée en défaveur du recourant et a constaté la nullité de la notification du 6 mars 2020 en raison du très grave vice de procédure qui l'aurait affectée.

À teneur de l'art. 69 al. 1 LPA, le TAPI est lié par les conclusions des parties, soit pour A_____ l'annulation du bordereau du 29 octobre 2019 (recours du 3 décembre 2019) et pour le FIE le constat que le bordereau du 29 octobre 2019 a été valablement modifié et que la taxe d'équipement par CHF 528'685.05 est due avec intérêts (réponse du 6 mars 2020).

Il appartenait au TAPI d'instruire la nature et le bien-fondé du courrier du FIE du 6 mars 2020. Faute de l'avoir fait, son jugement sera annulé sur ce point également.

Le chambre de céans ne saurait réparer le vice et instruire le bien-fondé des conclusions des parties, sous peine de priver celles-ci du droit au double degré de juridiction et de leur droit d'être entendues.

Le recours sera admis et la cause renvoyée au TAPI pour nouvelle instruction et nouveau jugement.

5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de A_____ Valorisation Foncière SA, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'000.- sera octroyée au Fonds intercommunal d'équipement à la charge de A_____ SA (art. 87 al. 2 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera octroyée à la Ville de E_____, qui procède par son service juridique.

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 novembre 2020 par le Fonds intercommunal d'équipement contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 octobre 2020 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 8 octobre 2020 ;

renvoie la cause au Tribunal administratif de première instance pour nouvelle instruction et nouveau jugement au sens des considérants ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A_____ SA ;

alloue au Fonds intercommunal d'équipement une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à charge à la charge de A_____ SA ;

dit qu'aucune indemnité de procédure n'est octroyée à la Ville de E_____ ;

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 Alain Maunoir, avocat du recourant, à Me Julien Blanc, avocat de A_____ SA, à la Ville de E_____ ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Chenaux et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste : la présidente siégeant :

F. Scheffre F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :