

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1408/2007 DCTI

ATA/123/2008

**ARRÊT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**du 18 mars 2008**

dans la cause

**Monsieur Jean-Marie POLLA**

représenté par Me Alain Maunoir, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE  
L'INFORMATION**

---



perçues en cas de construction de logements le long des routes cantonales ou, à tout le moins, elles ne l'avaient été que de manière très irrégulière. Ce n'était que dans le courant de l'année 2006, à l'occasion d'une redistribution des tâches relatives à la gestion du domaine public au sein de l'administration cantonale, qu'il avait apparemment été changé de pratique, dans le but notamment de percevoir auprès du constructeur une taxe de CHF 1'000.- par mètre linéaire de raccordement aux différents réseaux de distribution d'eau et d'énergie. Enfin, le montant des taxes prévues par la décision du 6 mars 2007 était manifestement disproportionné par rapport à la valeur objective de la prestation, le recourant étant contraint d'acquitter une taxe de presque CHF 40'000.- pour se conformer aux obligations légales en matière d'assainissement des eaux usées, alors même qu'une taxe de CHF 137'518.- avait déjà été prélevée.

6. Le département a conclu le 25 mai 2007 au rejet du recours. La taxe entreprise avait été calculée en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun. L'exonération prévue à l'article 59 alinéa 7 lettre e LRoutes ne concernait pas les fouilles sous le domaine public. La différenciation de tarif selon les secteurs mentionnée à l'article 59 alinéa 6 LRoutes ne se justifiait que pour les usages du domaine public présentant un caractère lucratif tels que les terrasses de cafés, les vitrines ou les distributeurs d'essence.

Les fouilles entreprises sur les voies publiques perturbant la circulation et portant atteinte à la chaussée nécessitaient un reprofilage plus fréquent, raison pour laquelle la collectivité était fondée à percevoir une taxe calculée de manière proportionnelle à l'importance de la fouille. Il en allait de même en ce qui concernait la pose de canalisations sous le domaine public, en tant que la présence de ces installations avait pour effet d'exclure ou d'entraver d'autres usages.

7. Le 4 juin 2007, le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger.
8. M. Polla a informé le Tribunal administratif le 13 juin 2007 que le département ne s'était pas prononcé sur la question du changement de pratique du service administratif chargé de la perception des taxes liées à l'utilisation du domaine public. Il était par conséquent primordial d'entendre le responsable de la gestion du domaine public cantonal. Devait, de même, être entendu un représentant de la Ville de Genève, cette dernière ne percevant pas la taxe de CHF 1'000.- par mètre linéaire pour la pose de conduites.

Il était incompréhensible, sous l'angle du principe d'égalité de traitement, que deux administrations appliquant la même réglementation adoptent une pratique différente avec des conséquences financières non négligeables pour l'administré. Le recourant a également sollicité l'audition de représentants des Services industriels de Genève sur le fait que les conduites qu'ils font réaliser aux frais du constructeur deviennent leur propriété. Le département n'expliquait pas

---

pourquoi il incombait au particulier d'acquitter une taxe importante pour que des conduites qui ne lui appartenaient pas passent sous le domaine public.

9. Le 19 juin 2007, le juge délégué a informé les parties qu'un second échange d'écritures était ordonné et invité le département à se prononcer sur la question d'un changement de pratique en matière de perception des taxes liées à l'utilisation du domaine public.
10. Le département a répondu le 13 juillet 2007 en maintenant ses conclusions tendant au rejet du recours. En 2005, le service des amarrages et du domaine public, jusqu'alors chargé de la gestion du domaine public cantonal, avait été supprimé. Les activités incombant à ce service avaient été confiées au département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (actuellement : département du territoire - DT) pour les amarrages et la gestion du domaine public lac et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL, devenu le DCTI) pour la gestion du domaine public terrestre.

Au sein du DCTI, la réorganisation de la gestion du domaine public cantonal avait donné lieu à des décisions internes répartissant les fonctions entre plusieurs services (en particulier, voirie cantonale, gérance de la direction des bâtiments) et arrêtant des formulaires uniformes en vue de l'octroi des autorisations excédant l'usage commun du domaine public et de la perception des taxes y afférentes.

La pratique administrative n'était pas, à elle seule, une source de droit. En particulier, l'administré n'était pas fondé à se prévaloir d'une pratique consistant à ne pas appliquer une norme, le principe de la légalité présentant un caractère prépondérant. Il en allait de même en cas de changement de pratique, l'obligation de communiquer préalablement ce changement ne s'imposant pas, conformément à la doctrine et la jurisprudence, lorsque celui-ci consistait à faire un usage plus complet des facultés prévues par la loi ou d'abandonner une pratique illégale. Il ne saurait être reproché au département d'avoir amélioré ses procédures et d'imposer désormais une application plus rigoureuse du règlement.

11. Le 7 août 2007, M. Polla a informé le Tribunal administratif qu'il retenait des explications fournies par le département que ce dernier avait effectivement changé de pratique s'agissant de la perception d'une taxe fixe pour la pose de conduites souterraines. Il a par ailleurs maintenu ses conclusions visant à l'audition de représentants de la Ville de Genève, une éventuelle prorogation d'enquêtes étant réservée.

Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

---

## EN DROIT

1. Selon l'article 92 LRoutes, le recours contre les décisions prises en vertu de cette loi ou de ses dispositions d'application est exercé auprès du Tribunal administratif. L'article 93 alinéa 1 LRoutes prévoit pour sa part que la commission cantonale de recours connaît en première instance des recours contre les décisions prises en application des articles 7 et 12 alinéas 2 et 3, ainsi que de l'article 39 LRoutes.

En l'espèce, la décision attaquée porte sur le montant de la taxe fixe accompagnant la fouille que le recourant a été autorisé à effectuer sous le domaine public cantonal. Pour mettre en cause l'application de l'article 59 alinéa 6 et 7 LRoutes, la décision ne porte nullement sur les dispositions visées par l'article 93 alinéa 1 LRoutes. Exercé dans le délai légal devant l'instance compétente au sens des articles 92 LRoutes et 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05), le recours est par conséquent recevable.

2. a. Dans ses écritures des 13 juin et 7 août 2007, le recourant a conclu à l'audition d'un responsable de la gestion du domaine public cantonal. Il ne sera pas donné suite à cette demande, pour la raison suivante.

b. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_573/2007 du 23 janvier 2008, consid. 2.3 ; 4A\_413/2007 du 10 décembre 2007, consid. 4.1 ; 2P.205/2006 du 19 décembre 2006, publié in SJ 2007 I 405 consid. 2.2, p. 407).

Le droit d'être entendu n'implique cependant pas le droit de s'exprimer oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins. De même, le juge peut renoncer à l'administration de certaines preuves offertes lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou encore quand il parvient à la conclusion que ces preuves ne sauraient l'amener à modifier l'opinion qu'il s'est forgée sur la base du dossier (Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_115/2007 du 11 février 2008, consid. 2.2 ; 1C\_156/2007 du 30 août 2007, consid. 3.1 ; ATF 130 II 425, consid. 2.1, p. 429 ; ATA/594/2007 du 20 novembre 2007, consid. 4b).

c. En l'espèce les parties ont bénéficié, suite à la réouverture de l'instruction de la cause décidée le 19 juin 2007 par le juge délégué, de la faculté de se prononcer sur l'ensemble des questions qui les divisent. Le département a en particulier déposé des pièces complémentaires, qui permettent de préciser les

---

circonstances et les modalités qui entourent la pratique qu'il suit depuis la suppression du service cantonal des amarrages et du domaine public.

Ces éléments, qui ont été portés à la connaissance du recourant et sur lesquels celui-ci a eu l'occasion de prendre position, sont suffisants pour comprendre l'enjeu du litige et permettre au tribunal de forger son opinion sur la pratique suivie, sur le plan cantonal, en matière de taxation des empiètements sous le domaine public, sans qu'il soit nécessaire d'auditionner les parties sur le sujet.

d. Doit, de même, être écartée la demande visant à l'audition d'un représentant de la Ville de Genève. La pratique suivie par une instance municipale est en effet irrelevante pour trancher le cas d'espèce, en tant qu'elle ne saurait lier juridiquement l'instance chargée de gérer le domaine public cantonal. Tel est d'autant plus le cas que l'article 59 alinéa 7 lettre f LRoutes habilite précisément les communes à prévoir d'autres cas d'exonération des taxes fixes ou des redevances prévues par cette disposition.

Ce constat permet également de rejeter d'emblée le grief tiré de l'inégalité de traitement avancé par le recourant au sujet des pratiques cantonale et municipales en matière de taxation des usages du domaine public excédant l'usage commun. La recevabilité de ce moyen suppose en effet que la pratique incriminée émane de la même autorité, les dispositions légales appliquées ou interprétées différemment par des autorités différentes n'étant pas appréhendées par son champ d'application (ATF 124 IV 44, 47 ; 104 Ia 156, 158 ; G. BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2007, p. 102 ; E. GRISEL, Egalité. Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2000, p. 134s.).

De surcroît, l'illégalité, supposée ou avérée, d'une pratique antérieure de l'autorité ne saurait avoir pour effet de contraindre celle-ci à renoncer, à l'avenir, à l'application correcte de la loi. Le respect du principe d'égalité ne saurait en effet avoir pour conséquence de conduire à la création ou à la persistance de situations illégales (ATF 125 II 152 consid. 5, p. 166 ; ATA/16/2008 du 15 janvier 2008, consid. 3b et les références citées).

e. L'audition d'un représentant des Services industriels requise par le recourant ne saurait non plus entrer en considération, dès lors que la question de la propriété, au regard du droit civil, des conduites construites par un propriétaire privé sous le domaine public ne présente aucune pertinence sous l'angle du présent litige.

3. a. Le recourant considère que le raccordement d'immeubles d'habitation au réseau d'eaux usées ou pluviales selon un mode séparatif et l'aménagement de conduites de gaz sont imposés par la loi au sens de l'article 59 alinéa 7 lettre e LRoutes, en sorte qu'une taxe fixe ne saurait être mise à la charge du constructeur. Le département expose pour sa part que les fouilles ne sont pas visées par cette disposition.
-

b. L'article 13 alinéa 1 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDP - L 1 05) prévoit que toute utilisation du domaine public qui excède l'usage commun requiert une permission. Tel est en particulier le cas pour l'utilisation des voies publiques excédant l'usage commun, ainsi que le prévoit l'article 56 LRoutes (F. BELLANGER, Commerce et domaine public, in : F. BELLANGER/T. TANQUEREL, Le domaine public, Zurich 2004, p. 49). A teneur de l'article 26 alinéa 1 LDP, les permissions, concessions ou autorisations sont soumises à des émoluments, taxes et redevances calculés conformément aux tarifs fixés par la loi sur les routes et à ses règlements d'application.

L'article 59 alinéa 1 LRoutes dispose que les permissions ne sont délivrées que contre paiement d'un émolument et d'une taxe fixe ou d'une redevance annuelle. La disposition fixe les principes généraux entourant la perception des taxes et des redevances, conformément aux exigences résultant de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de légalité des contributions publiques, comme relevé au cours des travaux parlementaires qui ont conduit à son adoption (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève – MGC – III/1988, p. 3567 et 3581 ; IV/1987, p. 5789).

c. L'article 59 alinéa 7 LRoutes dispense de taxe fixe ou de redevance un certain nombre d'utilisations du domaine public excédant l'usage commun. Il s'agit notamment des aménagements imposés par la loi comme les sorties de secours exigées par la protection civile ou les empiétements mineurs n'excédant pas dix centimètres, de même que ceux qui visent à améliorer l'esthétique des bâtiments (art. 59 al. 7 lett. b, c et e LRoutes).

Ainsi que le Tribunal administratif a eu l'occasion de le préciser, les fouilles ne font pas partie des exemptions prévues par le droit cantonal (ATA/322/2001 du 15 mai 2001, consid. 4a ; Ph. THÉLIN, La jurisprudence récente en matière de domaine public, in : BELLANGER/TANQUEREL, op. cit., p. 144). Tel est d'autant moins le cas que l'article 59 alinéa 5 LRoutes souligne explicitement que les fouilles font partie des travaux sous le domaine public qui sont soumis à taxation. Il ne saurait en conséquence être question de faire application de l'article 59 alinéa 7 lettre e LRoutes en l'occurrence.

4. a. Le recourant invoque une inégalité de traitement, dès lors que le montant des taxes mises à sa charge trouve dans son fondement dans une disposition réglementaire dépourvue de distinction en fonction du secteur géographique, en contradiction avec l'article 59 alinéa 6 LRoutes.

Pour le département, la différenciation de tarif selon les secteurs figurant à l'article 59 alinéa 6 LRoutes se justifie que pour les usages du domaine public présentant un caractère lucratif. Aucun motif ne permettrait d'expliquer une différenciation de tarif pour les autres usages, un nombre considérable des dispositions du règlement fixant le tarif des empiétements sur ou sous le domaine public du 21 décembre 1988 (RTarif - L 1 10.15) n'opérant, en ce sens, aucune distinction en fonction des secteurs concernés.

---

b. En l'occurrence, le recourant ne se plaint pas d'une mauvaise application du règlement, la taxe fixe mise à sa charge ayant été calculée de manière conforme aux articles 5 alinéas 1 et 2 lettre a et 14 RTarif. Il fait valoir l'absence de distinction, pour les fouilles en cause, dans le tarif pratiqué, en fonction des secteurs visés par l'article 59 alinéa 6 LRoutes.

Il s'agit d'un moyen portant sur la conformité de dispositions réglementaires à la loi qui leur sert de fondement dont le Tribunal administratif a compétence à connaître, au même titre que le grief tiré de la violation du principe constitutionnel d'égalité de traitement (Arrêt du Tribunal administratif F. du 21 juin 1994, résumé in : SJ 1995, p. 597).

c. L'article 59 alinéa 6 LRoutes habilite le Conseil d'Etat à prévoir trois tarifs maximum de taxes et de redevances en fonction du centre urbain communal d'une part, des quartiers adjacents d'autre part et, enfin, des autres quartiers. Les articles 4 à 19 RTarif arrêtent les taxes fixes et les redevances annuelles dues au titre des diverses occupations du domaine public sur la base de cette distinction. En l'occurrence, les tarifs appliqués sur la base des articles 5 alinéas 1 et 2 lettre a et 14 RTarif n'opèrent pas de distinction en fonction des secteurs.

d. Dans un arrêt rendu le 21 juin 1994, le Tribunal administratif a eu l'occasion de se prononcer sur le régime de la perception des taxes et des redevances pour empiètement sur la voie publique au sens de l'article 59 alinéa 6 LRoutes (Arrêt du Tribunal administratif F. précité, SJ 1995, p. 597). Il a jugé à cette occasion que la division en trois secteurs pour la perception des taxes et des redevances qu'opère cette disposition respecte le principe d'égalité de traitement, dès lors que la différence de tarification trouve une justification dans le fait que certains commerces tirent un avantage économique qui peut varier en fonction de leur situation géographique.

L'interprétation retenue dans ce précédent correspond pleinement à la genèse de l'article 59 alinéa 6 LRoutes, l'adoption du régime différencié prévu par cette disposition trouvant une explication dans la différence de profit que les empiètements sur le domaine public sont susceptibles de procurer à leur bénéficiaire en fonction des différents secteurs du canton (MGC IV/1987 5783 ; III/1988 3604).

Il est en l'espèce constant que les taxes mises à la charge du recourant concernent des travaux de fouille tendant à l'installation de conduites, soit des empiètements situés sous le domaine public. Il s'agit d'installations, au reste de caractère durable conduisant à un usage privatif du domaine public, dont la localisation sur tel secteur du territoire genevois est dépourvue de toute incidence sur les avantages directs qu'en retire leur bénéficiaire, à l'inverse d'une terrasse, d'un stand ou d'un étalage.

Ce constat est corroboré par l'interprétation littérale et systématique de l'article 59 alinéa 6 LRoutes. Cette disposition ne prévoit en effet de distinction en

---



fonction des secteurs que pour les empiètements prenant place sur le domaine public, alors que l'article 59 alinéa 5 LRoutes soumet plus généralement à taxation les empiètements sur ou sous le domaine public. Partant, c'est à bon droit que les articles 5 et 14 Rtarif appliqués en l'espèce, pour traiter tous deux d'empiètements sous le domaine public, n'opèrent pas de distinction en fonction du secteur concerné au regard de l'article 59 alinéa 6 LRoutes. La décision attaquée s'avère ainsi conforme au droit et le grief doit être rejeté.

5. a. Se référant aux principes d'équivalence et de couverture des coûts, le recourant fait valoir que le montant des taxes prévues par la décision du 6 mars 2007 est manifestement disproportionné.

b. Selon le principe de la couverture des coûts, le produit global des taxes ne doit pas dépasser l'ensemble des dépenses du secteur administratif dans le cadre duquel la prestation est fournie. Le principe d'équivalence exige que le montant de la taxe se situe dans un rapport raisonnable avec la valeur objective de la prestation, cette valeur pouvant être arrêtée par voie de schématisation impliquant l'adoption de tarifs fixes. Si le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution doivent reposer sur une loi formelle, leur taxation concrète peut reposer sur une simple loi matérielle, de rang réglementaire (BELLANGER, op. cit., p. 53s. et les références citées).

Comme indiqué précédemment (supra, consid. 3b), l'article 59 LRoutes répond à ces exigences. Seule reste donc à déterminer la question de la proportionnalité de la taxe litigieuse.

c. Pour contester le montant des taxes mises à sa charge dans le cadre de son projet immobilier, le recourant allègue qu'il a déjà dû acquitter une redevance de CHF 137'518.-, en sorte que la taxe présentement litigieuse présente selon lui un caractère excessif. L'argument est infondé. Il est en effet établi que la redevance de CHF 137'518.- précitée – dont le recourant n'a au reste contesté ni le principe, ni la quotité –, pour concerner la contribution des particuliers aux frais des installations d'évacuation et d'assainissement des eaux usées au sens de l'article 126 LEaux, porte sur un objet de l'autorisation de construire fondamentalement différent de l'empiètement sous le domaine public objet de la présente procédure.

d. Considérée à présent isolément, la taxe fixe mise à la charge du recourant en raison des fouilles tendant à la pose de conduites sous le domaine public cantonal amène au constat suivant. Calculée conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière d'usage du domaine public excédant l'usage commun, la taxe porte sur la pose d'une infrastructure qui, ainsi que le relève le département, implique une emprise considérable sur une voie publique en perturbant la circulation, en portant atteinte à la structure de la chaussée et en nécessitant le reprofilage de cette dernière.

Les plans produits par les parties démontrent à cet égard que les fouilles liées à la pose des conduites s'étendent de manière transversale sur des portions

---

non négligeables des trottoirs et de la chaussée de la route de Ferney, en sorte que les inconvénients qu'occasionnent ces installations ne sauraient être minimisés aussi bien pour les piétons que pour les usagers de la voie routière. Les travaux prennent place de surcroît sur un axe de première importance, situé sur une artère particulièrement fréquentée. Il s'ensuit que la coordination du trafic en lien avec les intérêts des habitants du lieu, des riverains et des autres usagers pose des problèmes délicats.

Le bénéfice que retire le recourant de la pose des conduites en cause est pour sa part considérable, en tant que les installations qu'il a été autorisé à effectuer sont destinées à lui permettre de mener à terme un projet immobilier d'envergure, dont les intérêts qu'il en retirera sur le plan économique ne seront sans doute pas négligeables. Considérée à l'aune de ces éléments, la taxe litigieuse ne saurait être qualifiée d'excessive.

6. a. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.
- b. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 5 avril 2007 par Monsieur Jean-Marie Polla contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 6 mars 2007 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émoulement de CHF 2'000.- à la charge de Monsieur Jean-Marie Polla ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants LTF, 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'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

---

communiqué le présent arrêt à Me Alain Maunoir, avocat de Monsieur Jean-Marie Polla, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,  
M. Hottelier, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

---