

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1098/2014-LCI

ATA/1073/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 octobre 2015

2^{ème} section

dans la cause

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

contre

SOCIÉTÉ A _____

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
27 août 2014 (JTAPI/903/2014)**

EN FAIT

- 1) La Société A_____ est la propriétaire de la parcelle n° 1_____, sise dans la commune de Pregny-Chambésy, en zone de développement 4B protégée.
- 2) Le 10 mai 2012, A_____ (ci-après : A_____) a déposé, auprès de l'ancien département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département), une demande définitive d'autorisation de construire, enregistrée sous le dossier DD 2_____, visant la transformation d'un bâtiment et l'agrandissement pour la création de logements avec jours en toitures et panneaux solaires, sur la parcelle n° 1_____, située au _____, _____, dans la commune de Pregny-Chambésy.
- 3) Dans le cadre de l'instruction de la demande, la direction des plans d'affectation et requêtes (ci-après : PAR) a émis, le 14 octobre 2013, un préavis favorable au projet en précisant, à titre de conditions financières, qu'une taxe d'équipement d'un montant de CHF 15'939.20, calculée sur la base de 340 m² au tarif de CHF 44.88 le m², serait due.
- 4) Vu notamment l'art. 2 al. 2 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) lui permettant, dans certaines circonstances, de renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ), le Conseil d'État a, par arrêté du 29 novembre 2013, autorisé l'application des normes de la 4^{ème} zone B au projet susmentionné.
- 5) Le 12 décembre 2013, le département a délivré l'autorisation définitive de construire sollicitée, en précisant notamment que les conditions figurant dans le préavis de la PAR du 14 octobre 2013, annexé à l'autorisation, devaient être strictement respectées et qu'elles faisaient partie intégrante de l'autorisation.
- 6) Le 26 mars 2014, le département a notifié à A_____ une facture de CHF 15'939.20 liée à l'autorisation de construire précitée. Ce montant se fondait sur une surface brute de plancher de 340 m² et sur un tarif de CHF 46.88 le m² (hors taxe).
- 7) Le 11 avril 2014, A_____ a formé recours contre cette facture auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) en concluant à son annulation, au motif que la commune ne devait réaliser aucun équipement public et qu'il n'y avait pas de PLQ. La taxe de CHF 15'939.20 était dès lors injustifiée.
- 8) Le 16 juin 2014, le département a conclu au rejet du recours.
- 9) Par jugement du 27 août 2014, le TAPI a partiellement admis le recours.

Le principe de la perception de la taxe d'équipement était admis, dans la mesure où la parcelle litigieuse avait bénéficié des équipements déjà réalisés et que sa valeur avait de ce fait augmenté. Quant au montant de la taxe, il ne pouvait pas être fixé sur la base de l'art. 11 al. 2 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01), qui visait l'hypothèse où les coûts n'étaient pas connus. En effet, comme la zone était déjà équipée, aucun frais supplémentaire concernant l'équipement ne serait engendré, de telle sorte que les coûts de l'équipement qui avaient été engagés dans cette zone, étaient connus. Le TAPI renvoyait le dossier au département afin que ce dernier recalcule la taxe d'équipement due par la Société A_____, en fonction des coûts des équipements effectués à proximité de la zone ainsi qu'en fonction de l'ensemble des constructions de la zone, en tenant compte en particulier des montants des taxes d'équipement déjà versés dans le cadre des constructions réalisées sur les parcelles voisines.

- 10) Le 26 septembre 2014, le département a interjeté recours, auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre ce jugement en concluant à l'annulation de celui-ci en ce qu'il concernait le montant de la taxe d'équipement litigieuse, et à la confirmation de sa décision du 26 mars 2014.

Le jugement du TAPI violait l'art. 11 RGZD. L'art. 11 al. 2 RGZD ne s'appliquait pas uniquement lorsque les équipements de la zone n'avaient pas encore été réalisés. Cette disposition devait aussi s'appliquer lorsque l'une des conditions cumulatives de l'art. 11 al. 3 RGZD faisait défaut, ce qui était en l'espèce le cas. En fixant une procédure de calcul qui n'était pas prévue dans les dispositions applicables à la taxe d'équipement litigieuse, le TAPI instaurait une nouvelle base de taxation, alors que l'art. 11 RGZD régissait de manière claire la fixation du montant de ladite taxe.

En outre, la méthode de calcul de la taxe d'équipement préconisée par le TAPI conduirait à des frais administratifs disproportionnés résultant de la détermination des coûts des équipements déjà effectués à proximité de la zone et du montant des taxes d'équipement déjà prélevé dans le cadre des constructions réalisées sur les parcelles voisines. Elle aboutirait aussi à des incertitudes inadmissibles, notamment en ce qui concernait le périmètre à prendre en compte pour connaître les coûts totaux. L'ensemble de ces inconvénients étaient évités par la méthode de calcul forfaitaire prévue par l'art. 11 al. 2 RGZD, qui respectait en outre les principes de l'équivalence et de la couverture des frais. Par ailleurs, il résultait d'une étude approfondie menée en 2002 et 2003 que le montant forfaitaire de CHF 40.- le m² prévu à l'art. 11 al. 2 RGZD correspondait à une moyenne résultant de l'expérience, qui était d'environ CHF 44.- le m². Ainsi, en s'écartant du montant forfaitaire légal, adapté à l'indice suisse des prix de la construction applicable à la région lémanique, le jugement du TAPI violait

également le principe d'égalité et celui de la sécurité du droit. Le premier propriétaire devrait s'acquitter de coûts élevés alors que le dernier n'aurait à payer qu'une taxe réduite au seul motif que la zone serait déjà équipée. Une telle différence de traitement ne se justifiait pas au regard de l'avantage particulier identique que tiraient de l'équipement tant le premier que le dernier propriétaire.

- 11) Le 1^{er} octobre 2014, le TAPI a transmis son dossier sans observations.
- 12) Malgré le courrier de la chambre administrative du 30 septembre 2014 lui fixant un délai au 30 octobre 2014 pour transmettre ses observations et son dossier concernant le recours du département, la Société A_____ ne s'est pas manifesté. Un nouveau délai au 23 février 2015 lui a été accordé par lettre recommandée du 28 janvier 2015, reçue le lendemain.
- 13) En l'absence de réponse de la Société A_____ malgré le rappel recommandé du 28 janvier 2015, les parties ont été informées, le 11 août 2015, 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. 60 al. 1 let. a et b et art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 7 LGZD ; art. 18 et art. 23 RGZD ; art. 149 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).
- 2) Le présent litige porte uniquement sur la détermination de la méthode de calcul applicable à la fixation du montant de la taxe d'équipement, notifiée le 26 mars 2014 par le département à la Société A_____, en lien avec l'autorisation définitive de construire délivrée le 12 décembre 2013 relative au dossier DD 105010.
- 3) Le principe de la taxe d'équipement litigieuse n'est, à juste titre, pas contesté. Elle trouve son fondement légal, de manière générale, aux art. 22 et art. 19 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), et plus particulièrement aux art. 4 al. 2 et al. 3 LGZD et art. 8 ss RGZD. La LGZD s'applique à la présente affaire, dans la mesure où la taxe litigieuse est liée à un projet de construction situé en zone de développement (art. 1 LGZD).

La délivrance des autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous certaines réserves, à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un PLQ au sens de l'art. 3, assorti d'un règlement, sauf dans les cas visés à l'art. 2 al. 2 LGZD, ainsi que des conditions particulières

applicables au projet conformément aux art. 4 et 5 LGZD (art. 2 al. 1 let. a et b LGZD). Les PLQ 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 (art. 4 al. 1 let. a LGZD). À défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, le Conseil d'État fixe de cas en cas les participations aux frais d'équipement (art. 4 al. 2 LGZD). En règle générale, les prestations prévues à l'art. 4 al. 1 let. a 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). L'art. 8 RGZD confirme le principe légal de la taxe d'équipement et dispose qu'à défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, les prestations prévues par l'art. 4 let. a de la loi sont assurées par le paiement d'une taxe d'équipement proportionnelle aux frais d'équipement public de base du quartier considéré et à l'importance du projet présenté.

Par ailleurs, les parties ne contestent à raison pas, dans le cadre du présent recours, que l'intimée est la débitrice de la taxe d'équipement litigieuse conformément à l'art. 10 al. 1 RGZD. En effet, selon cette disposition, le débiteur de la taxe d'équipement au sens de l'art. 4 LGZD est le propriétaire du terrain sur lequel doit être érigé le projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire.

4) Il convient d'examiner selon quelle méthode la taxe d'équipement litigieuse doit être en l'espèce calculée.

a. Le calcul de la taxe d'équipement est régi par l'art. 11 RGZD. L'al. 1 de cette disposition prévoit que la taxe d'équipement est due par chaque propriétaire ou superficière à raison de l'importance des surfaces brutes de plancher assignées à sa parcelle, selon l'autorisation de construire considérée. Selon l'art. 11 al. 2 RGZD, la taxe d'équipement se monte en principe à CHF 40.- le m² de surface brute de plancher à créer, sous réserve des al. 3, 4 et 5.

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, le montant de la taxe d'équipement à percevoir pour l'ensemble des constructions et installations prévues par ce plan doit correspondre à 75% du montant total de ces frais. 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 plan localisé de quartier considéré (art. 11 al. 3 RGZD). Selon l'art. 11 al. 4 RGZD, dans tous les cas, la taxe d'équipement nécessaire à la réalisation des équipements publics nécessaires à la réalisation de l'ouvrage projeté par l'autorisation définitive de construire ne

doit pas excéder 2,5% du coût de construction de cet ouvrage. L'art. 11 al. 5 RGZD précise que le montant de CHF 40.- le m² de surface brute de plancher à créer, visé à l'al. 2, est adapté à l'indice suisse des prix de la construction applicable à la région lémanique à compter du 1^{er} janvier 2004, lors de chaque écart égal ou supérieur de 5%.

b. Dans une affaire récente (ATA/130/2015 du 3 février 2015 consid. 5 et 6), la chambre administrative a considéré qu'en l'absence de PLQ, l'art. 11 al. 3 RGZD n'était pas applicable pour calculer la taxe d'équipement, et ce même si l'absence du PLQ était liée à l'existence d'un quartier de développement déjà fortement urbanisé en application de l'art. 2 al. 2 let. c LGZD, ce cas de figure impliquant que l'équipement était déjà existant et rendant l'établissement d'un PLQ superflu. La chambre de céans a jugé qu'il y avait alors lieu d'utiliser la méthode de calcul forfaitaire prévue à l'art. 11 al. 2 RGZD, qui était la méthode habituelle de calcul pour la taxe d'équipement. Les conditions de l'art. 11 al. 3 RGZD étaient cumulatives, comme elle l'avait déjà relevé dans un précédent arrêt. Dans ce dernier arrêt (ATA/921/2014 du 25 novembre 2014 consid. 6), la chambre administrative a admis l'application de la méthode forfaitaire prévue à l'art. 11 al. 2 RGZD pour calculer la taxe d'équipement, y compris en présence d'un PLQ. En effet, il n'était pas contesté que la commune concernée n'avait pas adopté de crédit en vue du financement de travaux, et ce bien que le montant total des frais d'équipement public nécessités par la réalisation du PLQ était connu dans la mesure où ladite commune n'entendait plus réaliser aucun autre équipement. Ces jurisprudences ont été confirmées par des arrêts subséquents (ATA/478/2015 du 19 mai 2015 consid. 6 et 7 ; ATA/177/2015 du 17 février 2015 consid. 7 ; ATA/176/2015 du 17 février 2015 consid. 7)

c. Par ailleurs, la chambre de céans a déjà reconnu la conformité au droit supérieur, et notamment aux principes d'équivalence et de couverture des frais, de la méthode de calcul prévue à l'art. 11 al. 2 RGZD (ATA/130/2015 précité consid. 7 à 9). La taxe d'équipement est une charge de préférence, l'une des trois sous-catégories des contributions causales. Contrairement aux impôts, ces dernières constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATA/130/2015 précité consid. 7 ; ATA/921/2014 précité consid. 9).

Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral 2C_173/2013 du 17 juillet 2013 consid. 5.1 et les références citées ; ATA/130/2015 précité consid. 7 ; ATA/921/2014 précité consid. 9), les contributions causales obéissent 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). La valeur de la prestation se

mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause. Les contributions doivent être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a ; 126 I 180 consid. 3a/bb ; 122 I 279 consid. 6c ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1). L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes et faciles à utiliser (ATF 122 I 61 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 consid. 10.1). Malgré leur schématisme, l'autorité de taxation ne pourra, par égard au principe d'égalité, pas se départir de tels critères (arrêt du Tribunal fédéral 2C_847/2008 du 8 septembre 2009 consid. 2.2 et 2.3), à moins que ceux-ci aboutissent, dans un cas particulier, à des résultats insoutenables, ou créent des différences ne reposant pas sur des motifs raisonnables (ATF 125 I 1 consid. 2b/bb et les références citées ; ATA/478/2015 précité consid. 5 ; ATA/130/2015 précité consid. 8 ; ATA/921/2014 précité consid. 9).

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 ; ATA/130/2015 précité consid. 7 ; ATA/921/2014 précité consid. 10).

d. En l'espèce, il n'est contesté ni le fait que la parcelle litigieuse ne se trouve dans le périmètre d'aucun PLQ, ni celui que la commune concernée n'a adopté aucun crédit destiné au financement de travaux. Comme les conditions de l'art. 11 al. 3 RGZD sont cumulatives, cette disposition ne peut, en l'espèce, pas trouver application faute de PLQ et de crédit communal. Le montant de la taxe d'équipement litigieuse doit donc se calculer conformément à l'art. 11 al. 2 RGZD, sous les réserves des al. 4 et 5 de cette disposition. La taxe d'équipement litigieuse doit être fixée sur la base de la surface brute de plancher et du montant de CHF 40.- le m², adapté à l'indice suisse des prix de la construction applicable à la région lémanique conformément à l'art. 11 al. 5 RGZD. En se fondant sur un tarif de CHF 46.88 le m² et sur la surface brute de plancher pertinente, le département a correctement appliqué le droit.

Par ailleurs, comme le relève à juste titre le département et l'a déjà souligné la chambre de céans, appliquer l'art. 11 al. 3 RGZD 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. Une telle application du droit 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 (ATA/478/2015 précité consid. 7 ; ATA/130/2015 précité consid. 6 ; ATA/921/2014 précité consid. 7).

Par conséquent, le recours sera admis et le jugement du TAPI annulé en ce qui concerne la fixation du montant de la taxe d'équipement litigieuse. La facture du département du 26 mars 2014 sera donc rétablie.

5) Au vu de ce qui précède, le recours sera admis.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la propriétaire qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). L'autorité qui recourt contre une décision du TAPI est exemptée des frais de procédure et émolument (art. 12 al. 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 septembre 2014 par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 août 2014 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 août 2014 en ce qui concerne la fixation du montant de la taxe d'équipement notifiée le 26 mars 2014 à la Société A_____ ;

rétablit la facture du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 26 mars 2014 adressée à la Société A_____, d'un montant de CHF 15'939.20, relative à la taxe d'équipement ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de la Société A_____ ;

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 la Société A_____, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :