

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/800/2014-LCI

ATA/834/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 4 octobre 2016

3^{ème} section

dans la cause

CAISSE DE PRÉVOYANCE PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DE GENÈVE
représentée par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

contre

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

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
17 décembre 2015 (JTAPI/1468/2015)**

EN FAIT

1. La caisse de prévoyance professionnelle et sociale de Genève (ci-après : la CPPS) est propriétaire de la parcelle n° 2'345 (ci-après : la parcelle), feuille 19 de la commune de Chêne-Bougeries (ci-après : la commune). La parcelle fait l'objet du plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 29'241, adopté le 2 février 2005 par le Conseil d'État.
2. Le 27 juin 2008, la CPPS a déposé, auprès du département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le DALE ou le département) cinq demandes d'autorisation de construire (ci-après : DD) sur la parcelle :
 - une DD n°102'211 portant sur le projet d'un bâtiment de bureau ;
 - une DD n°102'212 portant sur le projet de trois immeubles de logements ;
 - une DD n°102'213 portant sur le projet de trois immeubles de logements ;
 - une DD n°102'214 portant sur le projet de trois immeubles de logements ;
 - une DD n°102'215 portant sur le projet d'un bâtiment de logements.
3. Le 22 septembre 2009, la CPPS a approuvé les conditions fixées par le département pour l'application des normes de la zone de développement, ceci pour les cinq DD. Les conditions financières prévoyaient une taxe d'équipement public de CHF 451'612.- pour la DD n°102'211, CHF 271'678.- pour la DD n°102'212, CHF 346'976.- pour la DD n°102'213, CHF 253'765.- pour la DD n°102'214 et CHF 174'777.- pour la DD n°102'215.
4. Le 18 novembre 2009, le Conseil d'État a, par cinq arrêtés distincts, autorisé l'application des normes de la 3^{ème} zone aux bâtiments à construire relatifs à chaque DD. Les accords du 22 septembre 2009 demeuraient annexés comme partie intégrante de chaque arrêté.
5. Le 30 novembre 2009, le DALE a délivré les cinq autorisations de construire sollicitées.
6. Par bordereaux du 21 juin 2010, le DALE a facturé à la CPPS les montants relatifs à la taxe d'équipement public, à savoir CHF 451'612.- pour la

DD n°102'211, CHF 271'678.40 pour la DD n°102'212, CHF 346'976.70 pour la DD n°102'213, CHF 253'765.05 pour la DD n°102'214 et CHF 174'777.40 pour la DD n°102'215.

Chaque bordereau portait la mention : « En cas de contestation, le présent bordereau, valant décision administrative, peut faire l'objet d'un recours adressé dans les trente jours à compter de sa notification à la commission de recours en matière administrative ».

7. Les 8 et 12 juillet 2010, le département a délivré des autorisations de construire complémentaires dans le cadre des DD 102'212, 102'214 et 102'215.

8. En octobre 2012, la Cour des comptes a rendu un rapport intitulé « audit de légalité et de gestion, département de l'urbanisme, taxe d'équipement » (ci-après : le rapport n° 59).

9. Le 21 février 2013, le maire de la commune a indiqué, dans un courrier adressé à l'agence immobilière mandataire de la CPPS, que dans la mesure où aucune cession au domaine public communal n'était prévue dans le périmètre du PLQ, et que la commune ne serait pas astreinte à réaliser d'éventuels travaux d'aménagement de voies de communication publique situées en limite du PLQ, elle « ne saurait faire valoir d'éventuels frais au titre de la taxe d'équipement ».

10. Le 18 mars 2013, la CPPS s'est adressée au département.

Les factures du 21 juin 2010 avaient été laissées en suspens ensuite des négociations qu'elle avait engagées avec la commune. Ces négociations étaient parvenues à chef, la commune renonçant à lui demander le paiement de la taxe d'équipement. Le département était invité à lui confirmer qu'il acceptait sans réserve cette détermination et qu'il annulait purement et simplement lesdites factures.

11. Le 22 octobre 2013, le directeur du service des plans d'affectation et requêtes (ci-après : le PAR) du département a répondu à la CPPS.

L'acte de dégrèvement attendu nécessitait une réponse complémentaire au sein du département. Une récente directive interne l'empêchait d'annuler cette créance de son propre chef. Il cherchait une solution et lui communiquerait une réponse début novembre.

12. Le 22 novembre 2013, la cheffe du service Arve-Lac du PAR (ci-après : la cheffe de service) a répondu à la CPPS. Elle donnait suite à un entretien téléphonique du 20 novembre 2013.

Dans le cadre de leur demande de dégrèvement, elle souhaitait disposer des documents relatifs à une convention entre la commune et la CPPS concernant des

droits à bâtir que cette dernière aurait laissés à la première. En compensation, la commune se serait engagée à ne pas prélever de taxes.

13. Le 24 décembre 2013, par l'intermédiaire de son conseil nouvellement constitué, la CPPS s'est adressée au PAR.

Lors de la délivrance des autorisations de construire, la taxe d'équipement lui avait été facturée. Le règlement de ces factures avait été laissé en suspens, avec l'accord du département, la CPPS ayant décidé de réaliser à ses frais tous les équipements publics du périmètre considéré, y compris la rénovation de la « villa Moreillon » (ci-après : la villa) mise gracieusement à la disposition de la commune pendant cinquante ans.

La commune ayant renoncé à faire valoir des frais au titre de la taxe d'équipement, elle avait interpellé le département le 18 mars 2013. Ce dernier n'avait pas répondu mais avait laissé entendre, au début du mois de décembre 2013, qu'une nouvelle directive, aux termes de laquelle les taxes d'équipement devaient être prélevées dans tous les cas, avait été adoptée. Elle entendait contester « le principe ressortant de cette directive » et sollicitait la notification d'une décision.

14. Le 13 février 2014, le département a adressé cinq courriers, intitulés « factures échues », à la CPPS.

Conformément à la nouvelle pratique administrative en matière de taxe d'équipement entrée en vigueur le 1^{er} août 2013, il lui adressait « ci-jointe une facture à payer qui rempla[çait] le bordereau de l'invitation à payer qu'[elle] avait précédemment reçue ». En cas de contestation, le bordereau pouvait faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI).

Le premier bordereau concernait la DD n° 102'211 et portait sur un montant de CHF 451'612.-. Le deuxième concernait la DD n° 102'212 et portait sur un montant de CHF 271'678.40. Le troisième bordereau avait trait à la DD n° 102'213 et portait sur la somme de CHF 346'976.70. Le quatrième bordereau était en lien avec la DD n° 102'214 et portait sur un montant de CHF 253'765.05. Enfin, le cinquième bordereau avait trait à la DD n° 102'215 et portait sur la somme de CHF 174'777.40. Ces bordereaux étaient tous datés du 31 décembre 2013.

15. Le 17 mars 2014, par actes séparés, la CPPS a recouru contre les cinq bordereaux auprès du TAPI. Elle a conclu à leur annulation.

La commune avait confirmé que la réalisation du PLQ n'avait engendré aucun frais d'équipement public. En l'absence de frais, aucune taxe ne pouvait être perçue. Au demeurant, la participation aux frais d'équipement avait fait

l'objet d'une convention entre elle et la commune. Elle avait décidé d'assumer seule l'intégralité des coûts.

Le département, qui ne pouvait se fonder sur sa nouvelle pratique, avait par ailleurs violé les principes de couverture des frais et d'équivalence.

Ces recours ont été enregistrés sous les numéros de cause A/800/2014, A/801/2014, A/802/2014, A/805/2014 et A/808/2014.

16. Le 4 avril 2014, le DALE a conclu, préalablement à la jonction des causes, et, principalement, au rejet des recours.

Les bordereaux qui contenaient la taxe avaient été notifiés le 21 juin 2010. À défaut d'avoir fait l'objet de recours dans le délai, ils étaient entrés en force et les recours du 17 mars 2014 étaient tardifs.

Les bordereaux du 13 février 2014 n'étaient pas « à proprement parler » des nouvelles factures donnant lieu à la restitution d'un délai de recours. Les facturations effectuées le 13 février 2014 ne modifiaient ni n'annulaient les factures du 21 juin 2010 dont les montants et l'objet étaient identiques.

Pour pallier l'absence de comptabilisation des débiteurs dans les comptes de l'État mise en évidence par la Cour des comptes dans le rapport n° 59, le département avait apporté des modifications à la comptabilité financière intégrée (ci-après : CFI). L'émission de nouveaux bordereaux constituait l'étape préalable et nécessaire à cette démarche. Les anciennes factures étaient remplacées par celles du 13 février 2014, lesquelles étaient cette fois enregistrées sur le plan informatique. Les factures litigieuses étaient ainsi des rappels contre lesquels on ne pouvait recourir.

La mention des voies et délais de recours sur les bordereaux envoyés le 13 février 2014 était une erreur qui ne pouvait conduire à la restitution d'une voie de recours qui n'existait pas.

17. Le 6 mai 2014, la CPPS a persisté dans ses conclusions et arguments.

Le DALE ne pouvait prétendre que les bordereaux litigieux n'étaient que de simples rappels de ceux notifiés le 21 juin 2010, les bases de calcul ayant entre-temps radicalement changé. Comme l'avait confirmé la commune, aucun frais d'équipement ne serait assumé par les autorités publiques, la CPPS prenant en charge l'entier du coût des travaux nécessaires sur le chemin de la Chevillarde, la création d'un espace de verdure avec des cheminements piétonniers, le déplacement d'un arrêt de bus et la rénovation de la villa. En réclamant abstraitement à la CPPS les montants de frais d'équipement qu'elle avait déjà réalisés à ses propres frais, le département avait violé les principes de couverture

des frais et d'équivalence et ses décisions étaient nulles. La nullité pouvait être invoquée en tout temps.

Le département avait adopté un comportement contradictoire et violé le principe de la bonne foi. Enfin, l'indication erronée des voies de droit lui permettait de valablement recourir au TAPI.

18. Le 30 mai 2014, le département a persisté dans ses conclusions.

La CPPS se prévalait d'éléments postérieurs à l'entrée en force des bordereaux notifiés le 21 juin 2010. Ce faisant, elle admettait implicitement que ses recours étaient tardifs, les moyens invoqués relevant tout au plus de la révision ou de la reconsidération, demandes que le TAPI n'avait pas la compétence d'examiner. Le département n'avait pas violé le principe de la bonne foi.

19. Le 26 juin 2014, le TAPI a ordonné la jonction des causes sous le n° A/800/2014.

20. Le 1^{er} septembre 2014, le TAPI a tenu une audience de comparution des parties et d'enquêtes. Il a entendu, en qualité de témoins, le directeur du PAR, devenu depuis la direction du développement urbain – région rive gauche, puis la cheffe de service.

a. En juillet 2013, toutes les demandes de dégrèvement reçues avaient été suspendues dans l'attente d'une directive en la matière sur laquelle la direction du département travaillait suite à l'intervention de la Cour des comptes. Auparavant, le département entrait en matière sur les demandes de dégrèvement dans la mesure où il était attesté par pièces que la commune n'avait pris en charge aucun frais d'équipement ou ne souhaitait pas faire valoir un droit au montant relatif à la taxe d'équipement. En parallèle, il y avait la voie des demandes de révision. Le département distinguait les deux procédures.

Le courriel du 22 octobre 2013 avait eu pour but de faire patienter la CPPS. Il convenait en effet de confirmer la position de la commune et de vérifier les pièces pertinentes. Sous l'ancienne pratique, si toutes les pièces avaient été fournies, la CPPS aurait obtenu satisfaction. À la fin de l'année 2013, le traitement de ce type de dossiers avait été transféré au service financier. Au moment de ce transfert, la copie de la convention passée avec la commune, pièce qui avait été demandée à la CPPS à l'occasion du courriel 22 novembre 2013, n'avait pas été produite. Si avant que la Cour des comptes intervienne la production du seul courrier de la commune du 21 février 2013 aurait été suffisante, tel n'était plus le cas, la production de la convention étant nécessaire.

b. Les représentants du DALE ont expliqué qu'il était possible, comme le prétendait le CPPS, que le département « ait effectivement donné son accord à la suspension du règlement des factures lorsqu'elles ont été émises ». Ils n'avaient

toutefois pas retrouvé de traces écrites à ce sujet. Selon la nouvelle pratique administrative, une annulation de créance n'était possible que lorsque l'autorisation de construire était au final annulée par la justice ou lorsque son bénéficiaire décidait de ne pas en faire usage. S'agissant de la modification du montant de la créance, seule était possible la révision. Dans le cas présent, la convention n'avait toujours pas été produite.

L'État ne renonçait pas à la perception de la taxe d'équipement au motif que la commune y renonçait et/ou n'avait aucun équipement à installer. L'État était compétent pour percevoir les taxes d'équipement. Il arrivait que l'argent encaissé ne soit provisoirement reversé à personne, jusqu'à un éventuel besoin ultérieur formulé par la commune.

c. La CPPS a pour sa part expliqué que des discussions avec le département avaient eu lieu dès 2009. À l'époque, il lui avait été répondu qu'un courrier de la commune précisant qu'elle ne procéderait à aucun équipement suffisait. La position du département à l'époque avait conditionné les échanges qu'elle avait eus avec la commune.

d. Le TAPI a imparti à la CPPS un délai au 30 octobre 2014 pour produire tout échange de correspondance avec le département quant à la suspension du règlement des taxes d'équipement, la liste des travaux d'équipement effectués et pris en charge par elle-même, avec indication du coût y relatif et enfin une convention passée avec la commune faisant état de la répartition des coûts d'équipement et autres accords formulés dans ce cadre. À la demande de la CPPS, ce délai a été prolongé au 30 juin 2015.

21. Le 30 juin 2015, la CPPS a transmis au TAPI la liste des travaux d'équipement effectués et pris en charge par elle. Elle comportait les coûts d'aménagements des cheminements ouverts au public construits à l'intérieur du site pour CHF 187'920.-, les frais relatifs à la pose de l'éclairage pour CHF 44'280.-, un ouvrage de rétention d'eau pour CHF 474'120.-, des travaux de maçonnerie et des ouvrages effectués par les services industriels de Genève pour respectivement CHF 50'803.- et CHF 341'518.-, et enfin le déplacement d'un abribus devisé à plus de CHF 540'000.-.

La CPPS a également produit la copie d'une convention du 29 juin 2015 entre elle et la commune (ci-après : la convention). Il ressortait de celle-ci que les parties signataires avaient mené des discussions portant sur les aménagements relatifs au PLQ. Il avait alors été prévu que la commune interviendrait auprès du département en vue d'obtenir que la CPPS soit dispensée du paiement de la taxe d'équipement. Pour sa part, la CPPS prenait en charge les frais d'équipement mentionnés ci-dessus, ainsi que la rénovation et la mise à disposition gracieuse de la villa pour une durée de cinquante ans.

En revanche, elle n'était pas en mesure de fournir d'autres pièces destinées à établir qu'elle aurait entrepris un échange de correspondance avec le département en vue de suspendre le règlement des taxes d'équipement. Les déclarations des témoins devant le TAPI permettaient toutefois de comprendre que la facturation des taxes d'équipement « avait bel et bien été suspendue depuis leur envoi en été 2010 jusqu'à l'été 2014 ».

22. Le 3 août 2015, le DALE a persisté dans ses conclusions.

S'agissant des pièces produites, seul le déplacement d'un abribus relevait d'infrastructures publiques. Les autres travaux concernaient des équipements privés ou de raccordement. Ce type d'équipement était construit et totalement financé par les propriétaires puisqu'il leur était essentiellement destiné. Quant à la rénovation de la villa, elle ne relevait pas non plus de la taxe d'équipement.

La convention n'était pas opposable au département et la demande de renonciation à la taxe qu'elle contenait n'était pas fondée.

23. Par jugement du 17 décembre 2015, le TAPI a déclaré irrecevables les recours du 17 mars 2014.

a. L'indication erronée d'une voie de droit n'avait pas pour effet de créer une voie de droit inexistante. Dès lors, la CPPS ne pouvait se prévaloir de celle figurant par erreur sur les bordereaux querellés, à savoir ceux datés du 31 décembre 2013 et envoyés le 4 avril 2014,

b. Les bordereaux querellés portaient sur le paiement concret des montants fixés par les accords du 22 septembre 2009, facturés par les bordereaux du 21 juin 2010 qu'ils ne faisaient que reprendre et contre lesquels aucun recours n'avait été formé en temps utile. Les bordereaux querellés ne modifiaient en rien les obligations figurant dans les bordereaux initiaux, lesquels étaient exécutoires. Il s'agissait de simples rappels, soit de décisions d'exécution contre laquelle la CPPS ne pouvait pas faire valoir de griefs quant au fond. Celle-ci aurait dû faire valoir les vices dont elle se prévalait à l'encontre des taxes litigieuses à l'occasion d'un recours qu'elle n'avait pas jugé utile de faire. Ces vices ne revêtaient, quoi qu'il en soit, pas un degré de gravité suffisant pour admettre leur nullité. La CPPS ne faisait pas valoir un droit inaliénable ou imprescriptible qui lui serait propre, une personne morale ne disposant au demeurant pas de tels droits.

c. La CPPS ne pouvait retirer aucun avantage du principe de la bonne foi pour être exemptée du paiement des taxes d'équipement. Il ne résultait en effet ni des pièces produites ni de l'instruction de la cause qu'une promesse de dégrèvement aurait été donnée à la CPPS, ou que le DALE se serait concrètement engagé à donner une suite favorable à la requête formulée par celle-ci en mars 2013. Au contraire, elle avait été informée en octobre 2013 des difficultés qui s'opposaient à

une entrée en matière sur sa demande dont l'instruction avait été abandonnée car elle n'avait pas fourni les documents qui lui avaient été réclamés.

d. Il convenait d'examiner si les courriers des 18 mars et 24 décembre 2013 constituaient des demandes de reconsidération des accords du 22 septembre 2009, étant observé, d'une part, que lesdits courriers ne faisaient pas formellement allusion à une telle demande et, d'autre part, que la CPPS, assistée d'un avocat, ne le prétendait pas elle-même. Compte tenu des circonstances du cas d'espèce, et même à supposer que la CPPS ait sollicité une demande reconsidération, le département n'aurait pas été contraint d'entrer en matière sur cette demande.

24. Le 1^{er} février 2016, la CPPS a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a conclu, « sous suite de dépens », à son annulation, et, cela fait, à l'annulation des bordereaux du 31 décembre 2013.

a. Pour l'essentiel, les faits avaient été correctement établis par le TAPI. Toutefois, le jugement attaqué était muet sur la période du 21 juin 2010 au 18 mars 2013. Elle n'avait fait que suivre la pratique indiquée par le département selon laquelle la taxe d'équipement initialement facturée de manière automatique pouvait ensuite faire l'objet d'un dégrèvement, en cas d'accord trouvé entre le requérant et la commune du lieu de situation de l'immeuble. En conséquence, il n'était pas possible de lui reprocher de ne pas avoir contesté la taxation initiale de 2010. Ce point était confirmé par le fait que le DALE avait accepté de suspendre le recouvrement de la taxe d'équipement pendant trois ans. Dès lors, les nouveaux bordereaux du 31 décembre 2013 devaient être assimilés à une décision de « reprise d'instance » ou à un refus d'avaliser l'entente intervenue entre elle et la commune. Les nouveaux bordereaux constituaient donc bien des décisions attaquables, décisions qu'elle avait d'ailleurs sollicitées dans son courrier au département du 24 décembre 2013. C'était en conséquence à tort que le TAPI avait déclaré irrecevables ses recours du 17 mars 2014.

b. Sous l'angle de la taxe d'équipement, le cas d'espèce était rigoureusement identique à celui tranché récemment par le Tribunal fédéral. Il ne faisait aucun doute qu'en application de la jurisprudence de ce dernier, les taxes réclamées dans le présent dossier étaient inconstitutionnelles. Lesdites taxes étaient gravement viciées et ce vice était clairement reconnaissable. Dans la mesure où la sécurité du droit n'était ici pas sérieusement mise en danger, ces taxes devaient être considérées comme nulles.

c. À titre subsidiaire, le respect du principe de la bonne foi conduisait à l'annulation des taxes litigieuses. Dès 2009, elle avait demandé au département qu'elle était la marche à suivre pour obtenir une annulation de la taxe d'équipement. L'autorité lui avait alors indiqué sa pratique. Sur cette base, elle avait ensuite conduit des discussions avec la commune, laquelle avait fait savoir

qu'aucun frais ne serait réclamé. Elle s'était à nouveau tournée vers le département, sans se douter que ce dernier lui notifierait les bordereaux du 31 décembre 2013.

d. Enfin, la nouvelle pratique du département ne pouvait s'appliquer à son cas d'espèce. L'autorisation de construire avait été délivrée en 2009, et un changement de pratique ne pouvait jamais avoir un effet rétroactif.

25. Le 5 février 2016, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.

26. Le 3 mars 2016, le département a conclu au rejet du recours.

a. Le jugement querellé reprenait la période s'écoulant du 21 juin 2010 et le 18 mars 2013 et les faits évoqués par la recourante étant dénués de preuves, il ne pouvait être reproché aux premiers juges de ne pas les avoir retenus au titre des faits déterminants. On ne distinguait pas en quoi les allégations de la recourante pourraient avoir une incidence sur l'issue du litige.

b. Pour le reste, le jugement du TAPI devait être confirmé dès lors qu'il avait à bon droit déclaré qu'à défaut d'acte attaquant le recours de la CPPS était irrecevable, que l'arrêt du Tribunal fédéral auquel elle se référait ne lui était d'aucun secours et que le principe de la bonne foi n'avait pas été violé.

27. Invitée à formuler toute requête complémentaire et/ou exercer son droit à la réplique avant le 7 avril 2016, la CPPS ne s'est pas manifestée et la cause a été 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. La recourante fait tout d'abord grief au TAPI d'avoir déclaré irrecevables ses recours du 17 mars 2014. Elle expose qu'on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir contesté la taxation initiale de 2010, puisqu'elle n'aurait fait que suivre la pratique indiquée par le département. Elle expose ensuite que les nouveaux bordereaux devraient être assimilés à une décision de « reprise d'instance » ou à un refus d'avaliser l'entente intervenue entre elle et la commune.

Dans un autre grief, soulevé à titre subsidiaire, elle se plaint d'une violation du principe de la bonne foi par le département.

a. Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Sont également considérées comme décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou recours, les décisions prises en matière de révision et d'interprétation (art. 4 al. 2 LPA).

b. L'art. 53 al. 1 LPA prévoit qu'une décision est exécutoire lorsqu'elle ne peut plus être attaquée par réclamation ou par recours (let. a), lorsque le recours ou la réclamation n'a pas d'effet suspensif (let. b) ou lorsque l'effet suspensif a été retiré (let. c).

c. Selon l'art. 57 LPA, sont susceptibles d'un recours, les décisions finales (let. a), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (let. b), les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. c), ainsi que les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État (let. d).

d. Le recours n'est pas recevable contre les mesures d'exécution des décisions (art. 59 let. b LPA). L'interdiction d'attaquer les mesures d'exécution vise à soustraire au contrôle juridictionnel les actes qui, sans les modifier ni contenir d'éléments nouveaux, ne servent qu'à assurer la mise en œuvre de décisions exécutoires au sens de l'art. 53 al. 1 let. a LPA. Le contrôle incident de ces dernières s'avère par conséquent exclu (ATA/974/2014 du 9 décembre 2014 consid. 2b et les arrêts cités). La notion de « mesures » à laquelle se réfère le texte légal s'interprète largement et ne comprend pas seulement les actes matériels destinés à assurer l'application de décisions, mais également toutes les décisions mettant ces dernières en œuvre (ATA/974/2014 précité ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 265).

Une décision de base ne peut en principe pas être remise en cause, à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute l'acte de base (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 389 n. 1150). Le contrôle des décisions administratives en force est aussi en principe exclu, que ce soit par un tribunal ou par une autorité administrative, notamment à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute la décision de base (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 220 n. 640). Si un recours n'est pas formé contre une décision de principe, le requérant est forclo pour se prévaloir de sa non-validité au moment où il voudra mettre en cause les décisions prises en conséquence de cette première décision. La décision de principe ne peut donc pas être revue incidemment à

l'occasion d'un recours contre des décisions d'exécution (ATA/974/2014 précité et la doctrine citée).

La jurisprudence a admis certaines exceptions à ce principe lorsque l'acte d'exécution met en cause des droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles ou lorsque la décision inexécutée est frappée de nullité absolue (ATF 119 Ib 492 consid. 3c/cc p. 499).

e. Le principe de la bonne foi entre administration et administré prévaut d'une manière générale dans les rapports entre ceux-ci. Exprimé aujourd'hui aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), celui-ci exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 568). L'exigence de loyauté contenue dans le principe de la bonne foi interdit tant à l'autorité qu'à l'administré d'adopter un comportement contradictoire. Il en résulte qu'il faut être soi-même de bonne foi pour invoquer une prétendue violation de ce principe (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 197 n. 580 et les arrêts cités).

f. Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables, fondés sur le principe de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst., lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 I 161 consid. 4.1 ; 122 II 113 consid. 3b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2 ; ATA/34/2014 du 21 janvier 2014 consid. 7).

g. Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que la recourante n'a pas recouru contre les bordereaux du 21 juin 2010, lesquels mentionnaient pourtant la voie et le délai de recours. Elle n'indique pas qu'elle aurait été empêchée de recourir, mais soutient ne pas l'avoir fait car elle aurait suivi la pratique indiquée par le département. Certes, lors de son audition du 1^{er} septembre 2014 devant le TAPI, le directeur du PAR a confirmé qu'avant le changement de pratique intervenu à l'été 2013, le département entrait en matière sur les demandes de dégrèvement dans la

mesure où il était attesté par pièces que la commune n'avait pris en charge aucun frais d'équipement ou ne souhaitait pas faire valoir un droit au montant de la taxe d'équipement. Il a ajouté que sous l'ancienne pratique, dans l'hypothèse où toutes les pièces utiles avaient été fournies, la CPPS aurait obtenu satisfaction. Toujours lors de cette audience, les représentants du département n'ont pas exclu que ce dernier a pu, en son temps, donner son accord pour suspendre le règlement des factures du 21 juin 2010. Les représentants du département n'ont toutefois pas retrouvé de traces écrites à ce sujet et la recourante a reconnu de son côté, après y avoir été invitée par le TAPI, ne pas être en mesure de verser à la procédure les pièces établissant qu'elle aurait entrepris un échange de correspondance avec le département en vue de suspendre le règlement des taxes d'équipement. La recourante ne démontre pas non plus que le département lui aurait expressément conseillé de ne pas recourir contre les bordereaux du 21 juin 2010 ou qu'il l'aurait dissuadé de le faire.

h. La recourante perd surtout de vue qu'elle a, le 22 septembre 2009, sans la moindre réserve, signé et approuvé les conditions fixées par le département pour l'application des normes de la zone de développement, document qui incluait, dans les conditions financières, la taxe d'équipement public due pour chaque DD. En signant ces documents, elle a permis la poursuite de la procédure, à savoir la délivrance par le Conseil d'État des arrêtés autorisant l'application des normes de la 3^{ème} zone aux bâtiments à construire, puis la délivrance, par le département, des cinq autorisations de construire qu'elle avait sollicitées. En recourant ensuite contre les factures dont elle avait pourtant accepté les montants, la recourante a adopté un comportement contraire au principe de la bonne foi, le département étant en droit de considérer ces montants comme acceptés (ATA/177/2015 du 17 février 2015 consid. 8 et l'arrêt cité).

Dans la mesure où la recourante a adopté un comportement contradictoire, et ce faisant elle-même violé le principe de la bonne foi et qu'elle n'a en outre pas été en mesure de démontrer avoir reçu une quelconque promesse concrète de la part du département s'agissant de la suspension ou de l'annulation de la taxe d'équipement, le grief de violation du principe de la bonne foi doit être écarté.

i. S'agissant des bordereaux du 31 décembre 2013, envoyés le 13 février 2014, ils ne peuvent, au contraire de ce que soutient la recourante, être assimilés à une décision de « reprise d'instance » la recourante ayant, comme cela vient d'être souligné, échoué à démontrer qu'elle aurait été suspendue. Ils ne peuvent pas non plus être assimilés à une décision de refus d'avaliser l'entente intervenue entre la recourante et la commune. Le département n'a en effet jamais contesté la validité du courrier signé par le maire de la commune le 21 février 2013. Le département n'a fait que solliciter de la recourante, après l'adoption de sa nouvelle pratique, qu'elle produise une convention en bonne due forme, le courrier du 21 février 2013 n'étant plus suffisant.

Les bordereaux du 31 décembre 2013 ne sont que des mesures d'exécution de décisions, en l'espèce des bordereaux du 21 juin 2010 contre lesquels la recourante n'a pas recouru et qui sont par conséquent entrés en force. Les bordereaux datés du 31 décembre 2013 ne font que reprendre à l'identique ceux du 21 juin 2010 (ATA/177/2015 précité consid. 9). Ils ne les modifient pas et ne contiennent aucun élément nouveau, les montants figurant dans les bordereaux du 31 décembre 2013 étant les mêmes que ceux qui figuraient dans les bordereaux du 21 juin 2010. De ce point de vue, le changement de pratique intervenu durant l'été 2013 est sans incidence sur l'issue du présent litige, cette nouvelle pratique étant sans effet sur le montant des factures notifiées le 21 juin 2010.

j. La recourante n'allègue pas que les bordereaux du 31 décembre 2013 mettraient en cause ses droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles. Elle ne conteste en particulier pas les développements et conclusions du TAPI sur ce point (arrêt litigieux consid.7 p. 26). Par contre, elle se prévaut de la nullité des bordereaux du 21 juin 2010.

La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement reconnaissables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 130 II 249 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1). Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 129 I 361 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1).

La nullité peut être invoquée dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision en cause, mais alors la différence avec l'annulabilité n'a pas d'importance. Pour que le tribunal puisse se prononcer, il faut logiquement que le recours dont il est saisi soit recevable, notamment que le délai de recours ait été respecté. L'invocation de la nullité ne permet donc pas de faire trancher un recours tardif (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 922 p. 313).

En l'espèce, la recourante s'appuie sur un arrêt 2C_226/2015 du 13 décembre 2015 dans lequel le Tribunal fédéral s'est prononcé dans une cause dans laquelle, comme en l'espèce, la commune concernée n'avait fait valoir aucun frais au titre de la taxe d'équipement. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral n'a toutefois pas constaté la nullité des bordereaux contestés. Il a en effet retourné la cause au département afin qu'il établisse comptablement si le principe de la

couverture des frais avait été respecté et qu'il corrige, le cas échéant, ladite taxe d'équipement.

Dans le cas d'espèce, même à supposer que les bordereaux du 21 juin 2010 posent un problème relatif au principe de la couverture des frais, il est très douteux que cela suffise à les rendre nuls. Il serait en effet, dans cette hypothèse, tout à fait possible de retourner la cause au département pour un nouveau calcul, l'annulation étant alors, le cas échéant, suffisante. La question souffrira de rester ouverte puisqu'en l'espèce la recourante ne peut pas se prévaloir devant la chambre de céans de la nullité des bordereaux du 21 juin 2010, ces décisions étant entrées en force faute de recours déposés dans les temps. Dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité auquel se réfère la recourante, le titulaire de l'autorisation de construire avait quant à lui recouru dans le délai contre la facture relative à la taxe d'équipement.

k. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le TAPI a déclaré irrecevables les recours du 17 mars 2014. Ce grief doit être écarté.

3. La recourante fait enfin grief au TAPI de ne pas avoir jugé que la nouvelle pratique adoptée par le département ne s'appliquait pas au cas d'espèce. L'autorisation de construire avait été délivrée en 2009, et un changement de pratique ne pouvait jamais avoir un effet rétroactif.

a. Pour que l'égalité de traitement soit respectée, il convient que le changement de pratique s'applique immédiatement, y compris aux affaires pendantes au moment où il intervient. Il doit s'agir d'un véritable changement de pratique et non d'une exception ponctuelle à une pratique qui reste établie (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 204 n. 603 et les arrêts cités)

b. Dans le cas d'espèce, le changement de pratique n'a eu aucun effet rétroactif, les montants dont la recourante devait s'acquitter au titre de la taxe d'équipement étant restés les mêmes après ce changement. Il n'est pour le reste pas contesté que cette nouvelle pratique a été adoptée durablement par le département. Elle est une des conséquences du rapport n° 59, dans lequel la Cour des comptes a notamment recommandé au département de fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement, de fiabiliser la facturation et le suivi des débiteurs ou encore d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur (rapport n° 59, p. 24 et 26).

Ce grief est en conséquence également mal fondé.

4. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1^{er} février 2016 par la caisse de prévoyance professionnelle et sociale de Genève contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 17 décembre 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la caisse de prévoyance professionnelle et sociale de Genève un émolument de CHF 1'500.- ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Jean-Marc Siegrist, avocat de la recourante, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie - oac, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial ARE.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :