

BGer 9C_117/2025 vom 9. April 2026

Bundesgericht, 2026-04-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_117_2025

FR: TF 9C_117/2025 du 9 avril 2026

IT: TF 9C_117/2025 del 9 aprile 2026

Erwägungen

E. 1.1

Les deux recours déposés devant la Cour de céans sont dirigés contre le même arrêt de la Cour de justice et s'inscrivent dans le même contexte procédural et factuel. Il se justifie par conséquent de joindre les causes et de les traiter en un seul arrêt (cf. art. 71 LTF et 24 PCF [RS 273]; cf. ATF 142 II 293 consid. 1.2 in fine).

E. 1.2

Les recours sont dirigés contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Comme aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée, la voie du recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF est dès lors en principe ouverte.

E. 1.3

Le litige porte sur le bien-fondé de l'annulation, décidée par la Cour de justice, de la taxe d'équipement réclamée aux intimés par le Fonds intercommunal pour un montant de 535'933 fr. 65.

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 150 IV 103 consid. 1). Il convient tout d'abord d'examiner si la Ville de Genève et le Fonds intercommunal disposent de la qualité pour recourir en application des art. 89 al. 1 et al. 2 let. c LTF, dispositions qu'ils invoquent à l'appui de la recevabilité de leur recours.

E. 2.1

L' art. 89 al. 2 let. c LTF prévoit un droit de recours spécial en faveur des communes et des autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Est en particulier visé le cas où les communes peuvent invoquer la garantie de leur autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l' art. 50 al. 1 Cst. (cf. ATF 146 I 36 consid. 1.4; 140 I 90 consid. 1.1). S'agissant des "autres collectivités de droit public", celles-ci doivent être atteintes en leur qualité de détentrices de la puissance publique et doivent pouvoir faire valoir une atteinte à leur autonomie (cf. ATF 145 I 121 consid. 1.5.2; arrêt 2C_25/2022 du 23 octobre 2023 consid. 1.3.1 et les références).

Pour que le recours soit ouvert sur cette base, il faut toutefois que l'autonomie communale fasse l'objet d'un grief recevable, ce qui suppose que la commune recourante l'invoque d'une manière suffisamment motivée (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 149 I 81 consid. 4.3; 140 I 90 consid. 1.1; arrêt 1C_487/2023 du 7 octobre 2024 consid. 1.1). Selon la jurisprudence, une

commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, en lui laissant une liberté de décision relativement importante. L'autonomie protégée peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté lors de l'application du droit fédéral ou cantonal. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales (cf. ATF 147 I 136 consid. 2.1; 433 consid. 4.1; 138 I 131 consid. 7.1; arrêt 2C_642/2023 du 16 juillet 2024 consid. 4.1).

E. 2.2

Il convient de rappeler le contexte dans lequel la taxe litigieuse a été réclamée aux intimés.

Le droit fédéral prévoit que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers à l'équipement de leur terrain (cf. art. 19 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Ainsi, dans le canton de Genève, la loi générale du 29 juin 1957 sur les zones de développement (LGZD/GE; rs/GE L 1 35) institue une taxe d'équipement due par les propriétaires ou superficiaires de terrains sur lesquels sont érigés des projets faisant l'objet d'une autorisation définitive de construire (art. 3A al. 2, 1^{re} phrase, LGZD/GE). Cette taxe d'équipement, qui peut s'additionner aux autres contributions prévues par la loi cantonale du 5 juillet 1961 sur les eaux (LEaux-GE; rs/GE L 2 05; cf. art. 3A al. 6 LGZD/GE), représente une participation des propriétaires, respectivement 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 (art. 3A al. 1 LGZD/GE). Sa réglementation a fait l'objet d'une révision législative en date du 1^{er} septembre 2016. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et s'applique à toutes les autorisations de construire délivrées après cette date, ainsi qu'aux autorisations déjà délivrées et dont la taxe demeure due, sous réserve du montant de ladite taxe (art. 12 al. 6 LGZD/GE; cf. arrêt 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 3.1).

Le droit cantonal prévoit depuis le 1^{er} janvier 2017 que la taxe d'équipement est fonction de l'importance des constructions projetées, mais qu'elle ne doit en aucun cas excéder 2,5 % du coût de la construction autorisée (art. 3A al. 2, 2^e et 3^e phrases, LGZD/GE). Cette taxe consiste en un montant par mètre carré de surface brute de plancher autorisée. Ce montant est arrêté par le Conseil d'État dans un règlement d'application de la LGZD et doit équivaloir au 75 % des coûts moyens d'équipement des projets de développement, à l'échelle du canton (art. 3A al. 3, 1^{re} à 3^e phrases, LGZD/GE). Le Conseil d'État revoit au moins tous les 5 ans ledit montant en tenant compte des dépenses réelles du Fonds intercommunal d'équipement (art. 3A al. 3, 4^e phrase, LGZD/GE). Il s'élève actuellement à 47 fr. le mètre carré de surface brute de plancher à créer selon l'autorisation de construire considérée (art. 11 al. 2 du règlement du 20 décembre 1978 d'application de la loi générale sur les zones de développement [RGZD/GE; rs/GE L 1 35.01]). En outre, l'art. 3C al. 1 LGZD/GE prévoit 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 plan localisé de quartier, 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". L'al. 2 de l'art. 3C LGZD/GE prévoit par ailleurs que 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 6 mois.

Sous l'angle du droit formel, depuis le 1er janvier 2017, il n'appartient plus au Département de rendre les décisions de taxation en matière d'équipement, de les notifier aux débiteurs et d'en gérer le suivi, mais à une fondation de droit public cantonal dotée de la personnalité juridique et dénommée "Fonds intercommunal d'équipement" (art. 3B al. 1 et 4 LGZD/GE). Cette entité a son siège auprès de l'Association des communes genevoises, qui en assure le secrétariat et la comptabilité (cf. art. 2, 11 et 17 du Statut du Fonds intercommunal d'équipement du 1er septembre 2016; rs/GE 6 08.05). Elle octroie aux communes qui lui en présentent la demande un financement jusqu'à concurrence de 75 % des coûts des projets d'équipement qui ont été approuvés selon des standards de référence (art. 3B al. 5 LGZD/GE).

E. 2.3.1

La juridiction cantonale a considéré dans l'arrêt attaqué que les communes étaient responsables du financement de l'équipement sur le territoire de laquelle la construction autorisée est érigée (arrêt du 14 janvier 2025, consid. 10.2.4 pp. 44 et 45). Par ailleurs, il ressort de la législation cantonale exposée ci-avant que les communes genevoises sont chargées d'effectuer les travaux nécessaires à l'équipement des parcelles concernées par une autorisation de construire délivrée, le cas échéant prévus par le plan localisé de quartier, et ce au plus tard à l'ouverture du chantier, comme le relève à juste titre la Ville de Genève. Dans cette mesure, celle-ci dispose

prima facie d'une certaine autonomie dans le domaine de la réalisation des travaux d'équipement qui lui incombent, laquelle est inévitablement liée à leur financement notamment par le produit de la taxe, qui fait l'objet du présent litige. Elle se prévaut en outre de façon recevable de la violation de cette autonomie, en alléguant notamment que la Cour de justice aurait mal appliqué le principe de la couverture des frais, de sorte à la priver de ressources qui lui reviendraient. Dans la mesure où elle apparaît de ce fait touchée en tant que détentrice de la puissance publique et qu'elle se plaint des conséquences financières de l'arrêt attaqué, la Commune dispose de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 2 let . c LTF (comp. arrêts 2C_173/2013 du 17 juillet 2013 consid. 1.2; 1C_53/2010 du 15 avril 2010 consid. 1.2).

E. 2.3.2

La qualité pour recourir fondée sur l' art. 89 al. 2 let . c LTF doit également être reconnue au Fonds intercommunal, lequel est organisé sous la forme d'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique (consid. 2.2 supra). À l'appui de son recours, il fait en effet valoir à juste titre que la législation cantonale lui attribue la compétence de collecter le produit de la taxe (et de procéder au recouvrement, ainsi que d'en gérer le suivi [cf. art. 3B al. 4 LGZD/GE]) puis de financer la majeure partie des coûts d'équipement que les communes doivent prendre en charge (cf. art 3B al. 5 et 3C al. 1 LGZD/GE). Dans cette mesure, le Fonds intercommunal est détenteur d'une partie de la puissance publique dans les domaines qui lui sont attribués et remplit des tâches qui sont de nature communale (comp. arrêts 1C_644/2019 du 4 février 2021 consid. 2.4, non publié in ATF 147 I 433 ; 2C_492/2013 du 25 novembre 2013 consid. 1.4).

E. 2.4

Vu les développements qui précèdent, il n'y a pas lieu d'examiner si les recourants disposent de la qualité pour recourir en application de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant remplies, il convient d'entrer en matière sur les deux recours.

E. 3.1.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et art. 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours devant le Tribunal fédéral ne peut en revanche pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1 et les arrêts cités). De tels griefs sont soumis à des exigences de motivation accrue (cf. art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (cf. ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3).

E. 3.1.2

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1; 144 I 170 consid. 7.3).

E. 3.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 150 II 346 consid. 1.6; 149 II 337 consid. 2.2; 148 I 160 consid. 3).

E. 4.1

Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (arrêt 1C_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 6.1). De telles réserves financières violent le principe de la couverture des frais lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles de la branche ou subdivision en question estimés avec prudence (

ATF 143 I 220 consid. 5.2.1; arrêt 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 6.1).

E. 4.2

Dans son arrêt 2C_80/2020 du 15 octobre 2020, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à la Cour de justice afin qu'elle examine qui de la Ville de Genève ou du Fonds intercommunal devait être considéré comme responsable de l'équipement et de son financement au sens du droit cantonal et détermine ensuite si le principe de la couverture des frais était respecté "à l'échelle de cette entité" (consid. 6.7).

S'agissant du principe de la couverture des frais, le Tribunal fédéral a rappelé qu'il importait que la collectivité qui percevait une taxe déterminée n'obtienne, au total, pas plus de ressources financières (ou légèrement plus) qu'elle ne dépensait pour l'ensemble de l'activité administrative justifiant la contribution. Le contrôle du respect de la couverture des frais en lien avec la taxe litigieuse supposait donc une comparaison des ressources financières obtenues grâce aux taxes d'équipement par la collectivité considérée comme responsable de l'équipement à Genève avec les coûts totaux supportés dans ce domaine par cette même entité et censés être couverts - en tout ou en partie - par ces taxes. En conclusion, un tel contrôle pouvait passer par une "comparaison des coûts et des revenus" liés non seulement à l'échelle communale, mais aussi, alternativement, à l'échelle intercommunale (consid. 6.6.3).

E. 5.1

Le Fonds intercommunal soutient tout d'abord que la Cour de justice aurait méconnu la portée de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 22 juin 2023 et publié aux ATF 149 I 305. Selon lui, cet arrêt aurait apporté une précision en ce sens qu'il ne serait plus possible de contester le calcul d'une taxe sous l'angle du principe de la couverture des frais, lorsque celui-ci est réglé de manière suffisante par le droit formel; la seule question qui demeurerait serait celle de savoir si cette loi formelle est compatible avec le droit supérieur. Pour le recourant, la densité normative de la loi cantonale genevoise serait suffisante (cercle des contribuables, objet de l'impôt et mode de calcul), de sorte que les intimés ne pourraient plus se prévaloir d'un droit constitutionnel afin de faire modifier, voire annuler la taxe litigieuse. En d'autres termes, la cour cantonale aurait dû constater qu'il n'y avait plus lieu d'examiner si le principe de la couverture des coûts était respecté ou non.

E. 5.2

Conformément au principe de l'autorité de l'arrêt de renvoi, l'autorité cantonale à laquelle une affaire est renvoyée est tenue de fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit de l'arrêt du Tribunal fédéral; son pouvoir d'examen est limité par les motifs de l'arrêt de renvoi, en ce sens qu'elle est liée par ce qui a déjà été tranché définitivement par le Tribunal fédéral, ainsi que par les constatations de fait qui n'ont pas été critiquées devant lui ou l'ont été sans succès (ATF 148 I 127 consid. 3.1; 143 IV 214 consid. 5.2.1). L'arrêt de renvoi fait aussi autorité pour les parties et le Tribunal fédéral (ATF 140 III 466 consid. 4.2.1; 135 III 334 consid. 2; 133 III 201 consid. 4.2 in fine; 125 III 421 consid. 2a).

Dans son arrêt du 15 octobre 2020, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à la Cour de justice afin qu'elle examine qui, de la Ville de Genève ou du Fonds intercommunal, devait être considéré comme responsable de l'équipement et de son financement, puis si le principe de la couverture des frais était respecté "à l'échelle de cette entité" (arrêt 2C_80/2020 consid. 6.7). Compte tenu du caractère contraignant de cet arrêt pour la Cour de justice et

pour le Tribunal fédéral lui-même, la jurisprudence rendue depuis lors et à laquelle le recourant se réfère ne peut pas être prise en considération, et ce indépendamment de sa pertinence en l'occurrence. La nécessité d'examiner le respect du principe de la couverture des frais constitue en effet un aspect juridique déjà décidé par le Tribunal fédéral sur lequel il n'y a pas lieu de revenir (comp. ATF 135 III 334 consid. 2.1). Le grief doit être écarté.

E. 6

Considérant que la commune, soit la Ville de Genève, était l'entité responsable tant de l'équipement que de son financement selon le droit cantonal genevois - élément qui n'est pas remis en cause en instance fédérale -, la juridiction cantonale a examiné la conformité de la taxe litigieuse au principe de la couverture des coûts. Elle a tout d'abord retenu que la période déterminante de contrôle s'étendait du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2020. Elle a ensuite analysé, de manière comptable, le point de savoir si ce principe était respecté, d'abord à l'échelle de la Ville de Genève, puis au niveau intercommunal. En substance, elle a nié que tel fût le cas tant au niveau de la commune que sur le plan intercommunal.

E. 7.1

Au niveau communal, la Cour de justice a en particulier comparé les ressources financières obtenues grâce aux taxes d'équipement avec les coûts totaux supportés par la Ville de Genève. Les montants obtenus grâce aux taxes d'équipement, à savoir les taxes encaissées pour le compte de la recourante entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2020 s'étaient montés à 20'344'232 fr. 34. Quant aux dépenses consenties par la recourante durant la même période, elles s'élevaient à 34'371'501 fr. Bien qu'il apparût que les sommes encaissées étaient inférieures aux sommes dépensées, il n'était toutefois pas encore exclu, pour les juges cantonaux, que des sommes injustifiées eussent été thésaurisées à tort pendant la période de référence; le système légal genevois impliquait en effet que l'autorité qui taxait et qui encaissait n'était pas la même que celle qui était responsable de l'équipement et de son financement.

Durant la période de référence, la recourante n'avait reçu (effectivement) que 5'204'169 fr. sur les 34'371'501 fr. qu'elle avait dépensés, constatation qui a amené les juges cantonaux à conclure que la Ville de Genève avait financé en très grande partie ses dépenses d'équipement, à hauteur de 29'167'332 fr. (34'371'501 fr. - 5'204'169 fr.), autrement que par les taxes prévues à cet effet, étant précisé que pendant la période de référence, ses réserves, sur lesquelles elle n'avait pas la main, avaient augmenté. Les premiers juges en ont déduit qu'il n'apparaissait pas que les sommes obtenues grâce aux taxes d'équipement auraient été supérieures aux coûts effectifs supportés par la recourante. Ils ont également considéré que sur la totalité des sommes encaissées par le Département, puis par le Fonds intercommunal durant la période de référence, seule une petite partie avait été octroyée puis versée à la recourante pour lui permettre de couvrir ses coûts effectifs. Des sommes importantes avaient donc été thésaurisées par l'entité en charge de la taxation au détriment de l'entité chargée de l'équipement et de son financement, de sorte qu'il convenait d'examiner si cette thésaurisation devait être qualifiée d'excessive.

À cet égard, la Cour de justice a constaté que les réserves de la Ville de Genève avaient augmenté de 7'779'645 fr. entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2020. S'agissant du niveau de ces réserves au début de la période de référence, il était de 2'986'4923 fr. alors que le montant prévisible des travaux de la commune s'élevait à 11'491'467 fr. Elle en a conclu qu'au 1er juillet 2010, date à laquelle la taxe litigieuse avait été réclamée aux

intimés, les réserves à disposition de la recourante ne lui permettait pas de faire face à ses dépenses prévisibles et qu'il était donc justifié "d'alimenter son compte en conséquence". Quant aux réserves au 31 décembre 2020, la recourante était légitimée à recevoir un financement jusqu'à 75 % des coûts des projets d'équipement, soit 25'778'625 fr. 75 (correspondant à 75 % de 34'371'501 fr.). À cette date, la recourante n'avait effectivement reçu que 5'204'169 fr., de sorte qu'il lui restait à recevoir encore 20'574'456 fr. Or le montant des réserves à sa disposition au 31 décembre 2020, de 10'782'137 fr., ne lui permettait pas de couvrir ses dépenses prévisibles d'équipement.

E. 7.2

Cependant, pour les juges cantonaux, le Département puis le Fonds intercommunal avaient encaissé 20'344'232 fr. pour le compte de la recourante pendant la période concernée, montant dont il fallait déduire 5'204'169 fr. qui lui avaient été versés. La Ville de Genève devait encore recevoir 15'140'063 fr., dont il fallait déduire la somme de 7'795'645 fr. versée dans les réserves de la commune. Or, un solde de 7'344'418 fr., qui excédait largement le montant de 535'933 fr. 65 de la taxe litigieuse réclamée aux intimés, se dégagait au 31 décembre 2020, sans que cette somme fût "identifiable". Pour la Cour de justice, il n'était donc pas comptablement établi que le principe de la couverture des frais eût été respecté à l'échelle communale.

E. 8.1

Les recourants reprochent à la Cour de justice d'avoir mal appliqué le principe de la couverture des frais au niveau communal dans son analyse comptable.

La Ville de Genève soutient que la Cour de justice aurait considéré à bon droit que le produit de la taxe d'équipement ne dépassait pas l'ensemble des coûts et que le niveau de ses réserves, au 1er juillet 2010 et au 31 décembre 2020, était justifié puisqu'elles étaient largement inférieures aux dépenses effectuées et à la somme qu'elle-même pouvait encore prétendre recevoir. Pour la recourante, la juridiction cantonale aurait dû arrêter son examen à ce stade. Elle ne pouvait pas se baser sur un "élément en tous points étranger aux principes mentionnés par la jurisprudence"; la juridiction cantonale avait dès lors comparé à tort le montant des taxes encaissées durant la période déterminante (soit 20'334'232 fr.) au montant des subventions qui lui avaient été versées (5'204'169 fr.), additionné du montant ayant alimenté ses réserves auprès du Département (de 7'795'645 fr.). Pour la recourante, le montant de 20'344'232 fr. correspondait à la fois à des taxes encaissées pour le compte de la Ville de Genève et à des taxes versées dans le "pot commun", ce qui était dû au changement législatif intervenu au 1er janvier 2017 et au fait qu'à cette date, les nouvelles taxes perçues bénéficiaient à l'ensemble des communes. Par ailleurs, la Cour de justice ne pouvait pas comparer le montant concret de la taxe de 535'933 fr. 65 réclamé aux intimés avec la prétendue somme "non identifiable" de 7'344'418 fr., car cet élément était étranger à la méthodologie permettant de vérifier que le principe de la couverture des coûts fût respecté.

Pour sa part, le Fonds intercommunal soutient également que l'"information prétendument manquante", soit le solde "inexpliqué" de 7'344'418 fr. auquel la Cour de justice s'était référée, serait un élément comptable sans pertinence pour vérifier le respect du principe constitutionnel de la couverture des coûts. L'instance précédente ne pouvait donc pas s'en servir comme d'un "prétexte illogique et arbitraire" pour constater que la taxe litigieuse ne respectait pas le principe précité.

E. 8.2.1

Sur le plan de la comparaison entre le produit de la taxe et les dépenses effectives au niveau communal, il convient de rappeler que selon les constatations cantonales et le raisonnement suivi par les juges cantonaux, la recourante n'avait reçu (effectivement), durant la période de référence, que 5'204'169 fr. sur les 34'371'501 fr. qu'elle avait dépensés et la Ville de Genève avait financé elle-même en très grande partie ses dépenses d'équipement à hauteur de 29'167'332 fr. Par ailleurs, la cour cantonale a constaté que l'augmentation des réserves ne lui permettait pas de couvrir ses dépenses prévisibles d'équipement (supra consid. 7.1).

Sur la base de ces constats et des considérants de l'arrêt de renvoi 2C_80/2020, il convient d'admettre avec la recourante que le principe de la couverture des frais est respecté sur le plan communal, puisque le produit de la taxe d'équipement ne dépasse pas l'ensemble des coûts et que l'augmentation des réserves ne constitue pas une thésaurisation excessive durant la période de référence. Dans cette mesure, la recourante fait valoir de manière pertinente qu'eu égard aux considérants de l'arrêt de renvoi 2C_80/2020, la cour cantonale aurait dû arrêter son examen à ce stade.

E. 8.2.2

Au-delà de l'examen en question, les juges précédents ont toutefois pris en considération le montant de 7'344'418 fr. qui correspond à la différence entre le montant total des taxes encaissées entre 2010 et 2020 (20'344'232 fr. 34), déduction faite du total effectivement versé à la recourante (5'204'169 fr.) et de l'augmentation de la réserve en sa faveur (7'795'645 fr.). Ils en ont déduit que le principe de la couverture de coûts n'était pas respecté au niveau communal.

Or ce calcul ne compare pas, contrairement à ce qui a été jugé par l'arrêt de renvoi 2C_80/2020, le produit global de la taxe avec l'ensemble des coûts conformément au principe de la couverture des frais posé par la jurisprudence (consid. 4.1 supra). Au demeurant, il se concentre uniquement sur la partie "recettes" de la taxe collectée durant la période de référence sans les comparer aux charges. La cour cantonale a donc utilisé dans son raisonnement un élément insoutenable pour déterminer si le principe de la couverture des coûts était respecté au niveau communal.

En conséquence, puisque la Cour de justice a retenu que les sommes obtenues grâce à la taxe d'équipement étaient inférieures aux coûts effectifs supportés par la Ville de Genève, et qu'elle n'a pas qualifié le montant des réserves au début et à la fin de la période de référence de "thésaurisation [...] excessive" (supra consid. 7.1, 7.2 et 8.2.1), elle a arbitrairement retenu que le principe de la couverture des coûts n'était pas respecté à l'échelle communale; de telles constatations auraient dû au contraire la conduire à conclure que la recourante ne dégageait aucun "bénéfice indu" en relation avec le produit de la contribution fiscale litigieuse au plan communal.

E. 8.3

Il résulte de ce qui précède que la cour cantonale a violé le droit fédéral. Les recours se révèlent dès lors bien fondés au regard du respect du principe de la couverture des coûts au plan communal.

E. 9.1

Sur le plan intercommunal, la Cour de justice a procédé aux constatations suivantes.

Les sommes encaissées entre 2010 et 2020 s'élevaient à 97'515'598 fr. et les dépenses des communes ("telles qu'elles résultaient toutefois de la seule projection du FIE") se montaient

à 95'508'926 fr. Pour la cour cantonale, les encaissements étaient supérieurs de quelques 2 millions par rapport aux dépenses communales, ce qui représentait environ 2 %. Elle a conclu qu'un tel pourcentage ne "constitu[ait] pas nécessairement une violation du principe de la couverture des frais".

S'agissant des réserves, la cour cantonale a constaté qu'en 2010, année durant laquelle la taxe litigieuse avait été réclamée aux intimés, elles s'élevaient à 43'500'818 fr.; elles avaient régulièrement augmenté mais cette tendance s'était "inversée, ou à tout le moins freinée", dès l'année 2013. Elle a également constaté que ces réserves avaient diminué de 11'696'950 fr. durant la période de référence.

Les juges précédents ont ensuite constaté que, pour les années 2009 à 2016, le Fonds intercommunal lui avait cependant indiqué que les informations relatives aux montants facturés et aux décisions d'octroi n'étaient pas disponibles. Par ailleurs, en raison de l'absence de données consolidées disponibles, les dépenses de l'ensemble des communes n'étaient pas connues; selon le Fonds intercommunal, le montant global minimum des dépenses effectives d'équipement prises en charge par les communes pouvait toutefois être établi sur la base des subventions versées, car le financement accordé aux communes correspondait, selon la législation cantonale, au maximum, à 75 % des coûts réels d'équipement. Sur cette base, la cour cantonale a considéré qu'il "paraissait quoi qu'il en soit douteux, du fait des éléments manquants mentionnés par le Fonds intercommunal, qu'il serait possible de vérifier comptablement si ledit principe est respecté au niveau intercommunal". Constatant également que le Département n'avait pas été en mesure d'indiquer ni les sommes facturées, ni celles octroyées en particulier pour l'année 2010, la juridiction cantonale a conclu que le Fonds intercommunal n'avait pas été en mesure d'apporter la preuve nécessaire à justifier la taxe de 535'933 fr. 65 sur le plan intercommunal, de sorte qu'elle devait être annulée.

E. 9.2.1

Le Fonds intercommunal soutient que puisque les encaissements ne dépassaient que très légèrement les coûts effectivement engagés par les communes, ainsi que l'avait retenu à juste titre la cour cantonale, il avait été démontré que le principe de la couverture des frais était respecté au niveau intercommunal. En outre, la Cour de justice n'avait pas constaté de thésaurisation excessive, de sorte que ces éléments étaient suffisants pour analyser le respect du principe en cause. Le Fonds intercommunal fait également valoir que la détermination des éléments comptables relatifs au total des taxations facturées, respectivement le total des décisions d'octroi, n'apparaissait pas indispensable pour vérifier le respect du principe de la couverture des coûts, puisque les données complètes relatives aux encaissements et aux dépenses effectives consenties par les collectivités publiques avaient été fournies et qu'elles étaient suffisantes. Par ailleurs, la jurisprudence fédérale n'exigeait pas, en plus de la comparaison entre le produit des ressources financières et les coûts effectifs, de contrôler le rapport entre les "montants totaux facturés" et les montants ayant fait l'objet d'une décision d'octroi (cf. art. 3B al. 5 LGZD/GE). Une telle méthode alternative de contrôle n'était ni pertinente, ni indispensable. Cette conclusion s'imposait d'autant plus que sur le plan communal, la Cour de justice n'avait vérifié le principe de la couverture des frais qu'à l'aune de la comparaison entre les montants effectivement encaissés avec les montants dépensés par la Ville de Genève. Il devait ainsi en aller de même au niveau intercommunal.

Par ailleurs, s'agissant des données manquantes pour les années 2010 à 2016 quant à la facturation, le Fonds intercommunal fait valoir qu'il avait indiqué à la Cour de justice que jusqu'à fin 2016, c'était le canton de Genève qui était compétent pour percevoir la taxe d'équipement. Or le Département se basait uniquement sur une "comptabilité d'encaissements et de décaissements", de sorte que les données liées à la facturation n'étaient pas disponibles.

En définitive, la Cour de justice avait violé le droit fédéral en ne s'étant pas conformée aux modalités de vérification du principe de la couverture des coûts et en s'étant appuyée sur des motifs insoutenables et "illogiques".

E. 9.2.2

Pour sa part, la Ville de Genève soutient également, en substance, que la comparaison entre les taxes encaissées et les contributions versées suffisait à contrôler le respect du principe de la couverture des frais au niveau intercommunal. En l'occurrence, le montant total des "dépenses minimales des communes" de 95'508'926 fr. était pratiquement équivalent au montant des encaissements de 97'515'598 fr., de sorte que ce principe était respecté. L'instance précédente avait donc jugé de manière contraire au droit fédéral, en ayant fait une "mauvaise application des principes applicables" et en ayant abusé de son pouvoir d'appréciation que les montants facturés et les décisions d'octroi aux communes auraient dû aussi être pris en compte pour procéder au contrôle du respect du principe de la couverture des coûts.

E. 9.3

La cour cantonale a considéré de manière pertinente que le système genevois datant d'avant ou après la création du Fonds intercommunal, le 1er janvier 2017, ne permettait pas aux communes de gérer de manière autonome les taxes utiles au financement qu'elles devaient assumer, de sorte qu'une analyse du principe de la couverture des frais s'imposait également sur le plan intercommunal, notamment eu égard à l'existence d'un risque de thésaurisation excessive sur ce plan (arrêt cantonal du 15 janvier 2025, consid. 11.2 pp. 45-46). Une telle analyse du principe d'équivalence des coûts au niveau intercommunal apparaît cohérente et n'est du reste pas remise en cause par les parties. Cela étant, les griefs de la Ville de Genève et du Fonds intercommunal sont fondés sous cet angle également.

E. 9.3.1

En premier lieu, on rappellera que la cour cantonale a examiné, au plan communal, le rapport entre les encaissements et les charges. Elle a procédé de manière similaire, au plan intercommunal, en constatant que les sommes encaissées entre 2010 et 2020 étaient supérieures seulement de 2 millions de francs à celles des dépenses communales en équipement "telles qu'elles résult[aient] toutefois de la seule projection du FIE" et qu'une telle différence représentait un peu moins de 2 %; elle a par ailleurs conclu qu'un tel pourcentage "ne constitu[...].ait pas nécessairement une violation du principe de la couverture des frais". Ce faisant, et à ce stade de l'examen, elle a vérifié le respect du principe de la couverture des frais à l'aide d'une même méthodologie que celle utilisée sur le plan communal: elle a établi le rapport entre les montants encaissés à titre de taxes et les dépenses en équipement. Or, contrairement à ce qu'ont constaté les premiers juges, ce calcul suffisait à vérifier comptablement le respect du principe de la couverture des frais au plan intercommunal, même si certains éléments comptables faisaient défaut.

E. 9.3.2

En effet, s'agissant concrètement de ce pourcentage et du raisonnement de la cour cantonale y relatif, il y a lieu de retenir ce qui suit.

Dans le cadre de l'instruction, la cour cantonale a requis du Fonds intercommunal d'établir un tableau récapitulatif des données dès l'année 2017 et du Département le tableau correspondant pour les années antérieures (cf. courrier de la Cour de justice aux parties du 4 juillet 2024 et "tableau 2bis", soit un canevas préparé par celle-ci). Par courrier du 9 septembre 2024, le Département a confirmé qu'il était d'accord pour que le Fonds intercommunal se chargeât d'établir ledit tableau (cf. pièce 25bis du bordereau déposé par le Fonds intercommunal en procédure cantonale), ce que celui-ci a fait le 9 septembre 2024 (cf. pièce 25 dudit bordereau). Ainsi que l'a constaté la Cour de justice, le recourant l'avait informée que les dépenses globales des communes n'étaient pas connues, car chacune d'entre elles disposait de sa propre comptabilité (et les données n'étaient donc pas centralisées). Par conséquent, afin de pallier l'absence de données exactes relatives aux dépenses communales effectives, le Fonds intercommunal a établi les montants des dépenses en équipement des communes en fonction des subventions versées, qui représentaient selon le système légal au maximum 75 % des coûts réels d'équipement. À titre d'exemple et pour l'année 2015, les subventions accordées par le Département s'élevaient à 2'443'257 fr., de sorte que le montant minimum des dépenses communales s'élevait selon le Fonds intercommunal à 3'256'676 fr. (soit 2'443'257 fr. x 100 / 75). Pour les années 2010 et 2012, aucune subvention n'avait été versée par le Département, de sorte que le montant des dépenses communales s'élevait à zéro franc. Cette manière de calculer les dépenses communales, dans le contexte particulier des compétences respectives des communes et du Fonds intercommunal, est convaincante. Dans cette mesure, les intimés soutiennent en vain que les sommes figurant dans le tableau établi par la Cour de justice (et qui reprend ces données du Fonds intercommunal) ne seraient pas "pertinentes" au motif notamment que les taxes d'équipement facturées n'auraient pas "fait l'objet de subvention". En effet, le calcul du Fonds intercommunal prend précisément en considération le montant des subventions versées chaque année de la période de référence.

E. 9.3.3

En définitive, même si, selon la Cour de justice, les montants des dépenses des communes ne consistent qu'en de simples "projection[s] du FIE", les données fournies par celui-ci pouvaient être prises en considération pour vérifier le respect du principe de la couverture des coûts. Même s'il ne s'agit pas de montants qui ont été forcément effectivement engagés par les communes genevoises (il se peut, ainsi que le fait valoir le recourant, que des communes ne demandent pas systématiquement de subventions), il n'en demeure pas moins que de tels chiffres se basent concrètement sur les subventions versées et sur le fait qu'elles ne peuvent représenter qu'au maximum 75 % des coûts réels d'équipement (cf. art. 3B al. 5 LGDZ/GE); il s'agit donc d'une détermination prudente des dépenses communales.

E. 9.3.4

Dans ces circonstances, la Cour de justice aurait dû reprendre le calcul du Fonds intercommunal et en conclure que le dépassement de moins de 2 % des encaissements mis en rapport avec les dépenses n'était pas contraire au principe de la couverture des coûts. Dans ce contexte, le dépassement de moins de 2 % des encaissements mis en rapport avec les dépenses, tel que constaté par la Cour de justice, ne se révèle pas contraire au principe

de la couverture des coûts. Il l'est d'autant moins que dans le cadre de l'analyse au plan intercommunal, le système de perception de la taxe selon le droit genevois concerne 45 communes (cf. art. 1 de la loi genevoise du 1er janvier 1985 sur l'administration des communes [LAC/GE; rs/GE B 6 05]), soit un nombre important d'entités, et qu'il existe, ainsi que la cour cantonale l'a constaté de manière pertinente, un certain décalage entre la taxation et l'encaissement de la taxe, le versement du produit de celle-ci aux communes et le début et la fin des travaux. On ne saurait donc exiger une correspondance exacte entre les encaissements et les dépenses.

En conséquence, la Cour de justice n'avait pas à examiner en plus, sur le plan intercommunal, le rapport entre les montants facturés et les décisions d'octroi (cf. art. 3B al. 5 LGZD/GE). Sa conclusion selon laquelle l'intimé n'avait pas démontré que le principe de la couverture des frais fût respecté ne peut être suivie.

E. 9.3.5

S'agissant enfin des réserves, la cour cantonale a retenu qu'elles avaient "nettement diminué" durant la période de référence, sans toutefois constater qu'au 31 décembre 2020, de telles réserves auraient été considérées comme trop importantes. Cette conclusion se vérifie d'ailleurs en fonction d'un calcul similaire à celui de la cour cantonale relatif aux dépenses communales (cf. consid. 7.1 supra; arrêt cantonal, consid. 14.3 p. 53) : au 31 décembre 2020, le total dépensé par les communes pour leur équipement (cf. consid. 6.3.2 supra; sur les montants, cf. arrêt cantonal, consid. 15.2 p. 57) s'élevait à 96'042'259 fr. et les montants versés aux communes s'élevaient à 72'031'694 fr.; il leur restait donc à recevoir 24'010'565 fr. (96'042'259 fr. - 72'031'694 fr.), montant quasiment équivalent à celui des réserves à cette date, s'élevant à 24'394'959 fr. Aucune "thésaurisation excessive" n'est ici mise en évidence.

E. 10

En définitive, la Cour de justice a considéré à tort que le principe de la couverture des coûts n'était respecté ni au plan communal, ni au plan intercommunal et a dès lors violé le droit fédéral. Les conclusions des recourants tendant à ce que la taxe de 535'933 fr. 65 telle que réclamée aux intimés soit rétablie sont donc bien fondées. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs des recourants, notamment ceux ayant trait à une violation de leur droit d'être entendus en lien avec l'administration des preuves.

E. 11

Les intimés, qui succombent, supporteront les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Les recourants n'ont pas le droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF). Compte tenu de l'issue du litige en instance fédérale, la cause est renvoyée à la juridiction cantonale pour nouvelle décision sur les frais et les dépens de la procédure antérieure (art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.