

GE_GERICHTE ATA/1176/2022 vom 22. November 2022

GE Cour de justice, 2022-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1176_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/1176/2022 du 22 novembre 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/1176/2022 del 22 novembre 2022

Regeste

Résumé: Admission partielle du recours du propriétaire de parcelles ayant sollicité une autorisation de construire et s'étant vu opposé un refus conservatoire par le département. Le projet de modification de zones en cause n'ayant pas été adopté dans le délai légal de deux ans suivant le refus de délivrer l'autorisation litigieuse, celui-ci n'est plus fondé.

Erwägungen

E. 11

avril 2014 consid. 1.1). Le recourant doit démontrer que sa situation factuelle et/ou juridique peut être avantageusement influencée par l'issue du recours (ATA/14/2022 du 11 février 2022 consid. 5c). Un intérêt seulement indirect à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée n'est pas suffisant (ATF 138 V 292 consid. 4; arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2013 du 24 mars 2014 consid. 3.1).

c. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/467/2017 du 25 avril 2017 consid. 3b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/1060/2018 du 9 octobre 2018 consid. 3a et les références citées).

d. En l'espèce, bien que le délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT est échu et que le recourant a déposé une nouvelle demande d'autorisation de construire sur sa parcelle concernée, il appert que celui-ci conserve un intérêt pratique évident à voir tranchée la question de la conformité au droit du refus conservatoire prononcé par le département le 20 juillet 2020 à l'encontre de son projet de construction. En effet, l'issue de la présente procédure est susceptible d'avoir des conséquences concrètes sur sa situation, notamment s'agissant de l'avancée de son projet immobilier ainsi que d'un éventuel préjudice qu'il aurait subi dans l'hypothèse où la mesure conservatoire prononcée devait être considérée comme infondée. 4)

Dans un premier grief, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu et sollicite l'audition de témoins.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral

- 14/26 - A/2868/2020 1B_539/2019 du 19 mars 2020 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_41/2020 du 9 décembre 2020 consid. 3.1).

b. En l'espèce, à l'instar du TAPI, la chambre de céans considère que le dossier est complet et en état d'être jugé. La procédure contient toutes les pièces utiles permettant notamment de comprendre, d'une part, le contexte dans lequel se sont déroulés les contacts préalables entre la commune et les requérants de l'autorisation de construire querellée et, d'autre part, d'apprécier la conformité ou non du projet de construction aux objectifs d'urbanisme des autorités.

Par appréciation anticipée de preuve, il apparaît que les auditions sollicitées ne sont ni utiles, ni nécessaires à la solution du litige, comme cela ressort des considérants qui suivent.

Il ne sera ainsi pas donné suite à la demande d'acte d'instruction du recourant.

Pour les mêmes motifs, le grief d'une prétendue violation du droit d'être entendu par le TAPI sera écarté. 5)

En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2). 6)

Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 13B LaLAT.

a. Sur tout le territoire du canton, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (art. 1 al. 1 let. a LCI).

Dès que les conditions légales sont réunies, le département est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 6 LCI).

- 15/26 - A/2868/2020

b. Les préavis ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Selon le système prévu par la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. Lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/934/2019 du 21 mai 2019 consid. 8c ; ATA/537/2017 du 9 mai 2017 consid. 4c ; ATA/956/2014 du 2 décembre 2014 et les références citées). 7) a. Selon l'art. 13B LaLAT, lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 LCI (al. 1 1ère phr.). Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus. À défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force (al. 2). Le délai cité à l'al. 2 est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation ; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal (al. 4).

b. Selon la jurisprudence constante de la chambre administrative, l'art. 13B LaLAT – en substance équivalent à l'art. 17 de l'ancienne LaLAT – est une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation. La mesure assure le travail de révision contre les risques représentés par les projets de construction soumis à autorisation qui pourraient le menacer. Le refus vise à maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation (ATA/146/2021 du 9 février 2021 consid. 7b ; ATA/1087/2020 du 3 novembre 2020 consid. 4d ; ATA/231/2014 du 8 avril 2014 consid. 3b et 3c et les arrêts cités).

L'art. 13B LaLAT ne suppose pas que le processus législatif soit déjà engagé. Il suffit, d'après le texte légal, qu'une modification du régime des zones paraisse nécessaire. Dès lors que cette nécessité est constatée, et sans qu'il soit indispensable que les intentions se soient déjà concrétisées dans un texte, une intervention est possible sur la base du refus conservatoire (ATA/45/2008 du 5 février 2008 consid. 4c). L'application de cette disposition ne nécessite pas l'existence d'un plan d'affectation, mais uniquement son projet lié à des objectifs d'urbanisme (ATA/45/2008 précité consid. 5a). Il suffit que la construction

- 16/26 - A/2868/2020 envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés (ATA/1087/2020 précité consid. 4d ; ATA/146/2021 précité consid. 7b).

L'ancien Tribunal administratif a confirmé le refus d'une autorisation de construire fondé sur l'art. 13B LaLAT, notamment au motif que la possibilité de mettre en œuvre la densification et la mixité prévue par l'étude d'aménagement dans le secteur incluant la parcelle litigieuse était susceptible d'être compromise par le projet de construire de nouvelles halles d'exposition, celles-ci limitant le choix laissé aux concepteurs du futur plan d'affectation (ATA/45/2008 précité consid. 6b). Dans une autre affaire concernant la construction d'un bâtiment comportant deux logements, la chambre administrative a donné

raison au département qui n'avait pas fait usage de l'art. 13B LaLAT. Au vu des pièces du dossier, il n'existait aucun projet lié à des objectifs d'urbanisme. Le périmètre concerné était destiné à des logements et le projet initial avait été modifié en tenant compte du plan de site en cours d'élaboration (ATA/156/2011 du 8 mars 2011 consid. 7). En outre, examinant les conditions de restriction à la garantie de la propriété, le Tribunal fédéral a jugé, dans une affaire vaudoise concernant une disposition similaire à l'art. 13B LaLAT, que le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) exigeait, d'une part, qu'une mesure fondée sur une telle disposition ne s'étende pas dans le temps au-delà de ce qui était nécessaire. D'autre part, il impliquait qu'une interdiction de bâtir ne devait pas paralyser un projet qui ne compromettrait pas la planification envisagée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2).

c. Plus récemment, la chambre de céans a, concernant une parcelle d'une surface de plus de 29'000 m², située en zone 5 sur la commune de Chêne- Bougeries, confirmé le refus conservatoire de délivrance d'une autorisation préalable de construire portant sur la construction d'habitats groupés de très haute performance énergétique (ci-après : THPE), comportant 94 logements, et d'un garage commun. Le SPI avait émis un préavis défavorable car le secteur concerné faisait l'objet d'une modification des limites de zones (MZ n° 29'851-511) visant un déclassement en zone de développement 4A et d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ n° 29'845-511). Cette MZ et ce PLQ étaient conformes aux objectifs et aux principes d'aménagement du territoire définis dans la fiche A03 du plan directeur cantonal, qui prévoyait pour ce secteur, une densification par une MZ. Le projet n'était donc pas conforme à la planification en cours sur ce secteur qui prévoyait la réalisation d'environ 280 logements, avec une attention particulière apportée à la perméabilité du secteur, avec des servitudes de passage public, le traitement des espaces libres, des zones de plantage et d'importants espaces libres laissés entre les bâtiments.

La chambre administrative a retenu qu'il n'était pas contesté que la parcelle concernée par le projet litigieux se trouvait au moment de la décision attaquée

- 17/26 - A/2868/2020 dans un périmètre inscrit dans le PDCn 2030, dont le schéma directeur cantonal renvoyait pour ce périmètre à la fiche A03 qui prévoyait une densification de la zone villa par modification des limites de zones (MZ n° 29'851-511) visant un déclassement en zone de développement 4A et d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ n° 29'845-511). La parcelle litigieuse y figurait encore à la suite de la mise à jour le 14 juillet 2020 du programme de densification des quartiers en zone 5 selon la fiche A03 du plan directeur cantonal. Il était constant que la MZ n° 29'851 et le PLQ n° 29'845 avaient été refusés en votations référendaires le 4 mars 2018. La recourante considérait toutefois que le département n'avait pas manifesté son intention de poursuivre lesdits projets. Or et contrairement à ce qu'elle soutenait, le fait que sa parcelle figure en rouge sur le programme de densification des quartiers en zone 5 selon la fiche A03 précitée, mise à jour encore récemment, illustre bien que la problématique d'une MZ de sa parcelle était toujours d'actualité. En outre, le résultat d'une votation n'avait pas d'effet contraignant pour les autorités cantonales (arrêt du Tribunal fédéral 1P.515/2000 du 14 mai 2001 consid. 1a) et n'était pas remis en cause par la recourante.

Il ressortait par ailleurs d'un document intitulé « Projet, Plan directeur communal, Plan directeur des chemins pour piétons » émis par la commune le 28 septembre 2020 que depuis les votations référendaires en 2018, le département avait, à deux reprises, rencontré la

commune et les propriétaires. Le département n'était ainsi pas resté inactif dans ce dossier. Enfin, le fait que le conseil communal de la commune ait, en date du 24 septembre 2020, demandé par voie de résolution l'ouverture de modifications des limites de zones en application de l'art. 15A al. 3 LaLAT ne remettait pas en cause le maintien de la parcelle concernée sur ledit programme de densification en juillet 2020.

Par ailleurs, un nombre de logements nettement plus élevé était prévu que celui avancé par la recourante.

L'atteinte à la garantie de la propriété de la recourante se fondait sur une base légale (art. 13B LaLAT). En outre, la condition de l'intérêt public était réalisée lorsque la décision attaquée se fondait sur l'objectif de densification de la cinquième zone par MZ selon la fiche A03 du PDCn 2030. La nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie dans ce domaine satisfaisait à l'exigence d'un intérêt public.

La condition de la proportionnalité était également réalisée.

Enfin, il existait une limite temporelle fixée à l'horizon 2030, eu égard à la mise en œuvre du PDCn 2030. En outre, la recourante serait en droit de reprendre la disposition de son terrain après l'écoulement du délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT, étant précisé que dans la mesure où une enquête publique avait déjà été réalisée antérieurement au dépôt de la demande d'autorisation

- 18/26 - A/2868/2020 préalable de construire, le délai de douze mois indiqué dans cette disposition ne s'appliquait pas en l'espèce (ATA/146/2021 précité et les références citées).

Le Tribunal fédéral, dans un arrêt 1C_142/2021 du 22 décembre 2021, a rejeté le recours formé contre cet ATA/146/2021. La garantie de la propriété n'était pas violée. On pouvait se référer au projet déjà élaboré et mis à l'enquête publique, suffisamment abouti pour que les exigences de révision de planification puissent être considérées comme respectées. Peu nombreuses étaient les démarches restant à entreprendre. En dépit du refus de ce projet en votation populaire cantonale, celle-ci ne valant « que » préavis, on pouvait laisser au département le bénéfice du doute lorsqu'il affirmait avoir la volonté de poursuivre cette planification. Ceci était d'autant plus vrai que cette tâche lui incombait en vertu de la planification directrice cantonale en vigueur. Au jour de l'arrêt attaqué, le 9 février 2021, s'il ne restait certes que peu de temps jusqu'à l'échéance du délai de l'art. 13B LaLAT (en novembre 2021), une éventuelle adoption du nouveau plan restait encore envisageable. Il n'apparaissait pas que certaines étapes indispensables à l'adoption de la planification fussent d'ores et déjà, au jour où la chambre administrative avait rendu son arrêt, rendues impossibles faute du temps nécessaire à leur réalisation. Dans ces circonstances, il n'était pas arbitraire d'avoir considéré que l'adoption d'une nouvelle planification justifiait le refus de l'octroi de l'autorisation préalable de construire.

En revanche, la seule mention de l'objectif de modification de zone au plan directeur cantonal ne saurait ensuite justifier un refus au-delà du délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT, car une base légale ferait alors manifestement défaut et il serait en outre douteux que le principe de la proportionnalité demeure respecté.

d. Enfin, la chambre administrative a retenu dans une autre cause que quand bien même la parcelle concernée figurait en rouge sur le programme de densification des quartiers en zone 5 selon la fiche A03 du PDCn, mis à jour encore récemment, illustrant certes que la problématique d'une MZ était toujours d'actualité, le département n'avait en l'état nullement

démontré d'expression concrète des objectifs d'urbanisme du législateur pour le périmètre concerné, ni la poursuite avec diligence et l'expression dans le temps de la volonté de réviser la planification, ni encore les chances de réalisation des objectifs de planification en cause. Le projet de MZ n'était ainsi pas suffisamment abouti pour que les exigences précitées puissent être considérées comme étant respectées. Au contraire, de nombreuses démarches restaient à entreprendre. S'il ne pouvait être dit que le législateur avait abandonné le projet de MZ, celui-ci étant toujours en suspens devant la commission d'aménagement, il ne l'avait en revanche pas mené activement, compte tenu des apparentes divergences entre le passage en zone 3 ou zone de développement 3 du périmètre dans lequel se trouvait la parcelle. Dans ce contexte, le préavis du SPI, seul défavorable au projet de construction, quand bien

- 19/26 - A/2868/2020 même selon la jurisprudence cantonale, la chambre de céans observait une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, ne suffisait pas à renverser ce constat et à retenir que les conditions des al. 1 et 2 de l'art. 13B LaLAT d'un refus conservatoire étaient réunies. Le département avait ainsi abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant le contraire (ATA/456/2022 du 3 mai 2022 et les références citées).

e. Dans sa jurisprudence constante et comme déjà évoqué, la chambre de céans a considéré qu'au terme de la période de conservation, le propriétaire « reprend la libre disposition de son terrain » selon les normes en vigueur, sans que l'autorisation qui a été refusée ne soit délivrée automatiquement (ATA/1273/2017 du 12 septembre 2017 consid. 6c et les arrêts cités ; RDAF 2011 I p. 14-15), la délivrance d'autorisations de construire demeurant de la compétence exclusive du département, à qui il appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence (ATA/278/2022 du 15 mars 2022 consid. 4 b).

f. L'art. 13B LaLAT accorde au département une grande marge d'appréciation que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/1273/2017 précité consid. 6d). 8)

Le PDCn 2030 adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil genevois et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, prévoit la densification par modification des limites de zones de certains secteurs de la zone 5. Sa première mise à jour a été adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par le Conseil fédéral le 18 janvier 2021.

Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les communes et le Conseil d'État, mais ne produit en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers (art. 9 al. 1 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2016 du 3 avril 2017). 9)

En l'espèce, c'est à juste titre que le département puis le TAPI ont considéré que la première des deux conditions cumulatives permettant de justifier un refus conservatoire (art. 13B al. 1 LaLAT) était réalisée. En effet, le recourant affirme que son projet de construction ne serait pas de nature à contrecarrer les objectifs poursuivis par le projet de modification de zones de la commune et que celle-ci n'aurait pas marqué de manière constante son opposition au projet de construction. Or, il ressort du dossier que dès les premiers échanges intervenus entre les parties, la commune a manifesté sa volonté de procéder à un déclassement de la zone 4B sur laquelle se situe la parcelle concernée en zone de développement 3 ou 4A et demandé un certain nombre de modifications au projet de construction présenté. Par ailleurs, cette modification de zones était mentionnée dans le PDCCom. Dans ces circonstances, le recourant ne pouvait pas ignorer les objectifs

d'urbanisme des autorités – soit dégager du potentiel à bâtir afin de renouveler et d'intensifier le cœur de la ville B_____ et une densification accrue de la parcelle, répondant

- 20/26 - A/2868/2020 mieux à l'intérêt public lié à la construction de logements touchés par la pénurie, ce dans une perspective plus globale – ni se prévaloir de ce que le projet de déclassement aurait été abandonné.

Toutefois, si, conformément à l'art. 13B al. 2 LaLAT, la mise à l'enquête publique du projet de modification de zones a eu lieu moins de douze mois après le prononcé du refus conservatoire et la procédure a suivi son cours jusqu'au renvoi du PL 13'058 en séance plénière du Grand Conseil, force est de constater que ce projet n'a pas été adopté dans le délai de deux ans suivant le refus du département de délivrer l'autorisation de construire querellée. Il appert en conséquence que la deuxième condition cumulative du refus conservatoire n'est, à ce jour, plus réalisée. Comme l'a jugé à plusieurs reprises la chambre administrative, au terme de la période de conservation, le propriétaire « reprend la libre disposition de son terrain » selon les normes en vigueur, sans pour autant que l'autorisation qui a été refusée ne soit délivrée automatiquement.

Partant, le refus conservatoire prononcé le 20 juillet 2020 n'est plus fondé, de sorte que le dossier doit être retourné au département pour instruction complémentaire de la DD 2_____ et nouvelle décision.

Le grief sera ainsi admis, par substitution de motifs. 10) Le recourant conclut à l'annulation, le cas échéant à la réduction du montant de l'émolument d'immeuble facturé par le département.

a. Selon l'art. 154 LCI, le département perçoit un émolument pour toutes les autorisations et permis d'habiter ou d'occuper qu'il délivre, ainsi que pour les recherches d'archives ayant trait aux autorisations de construire (al. 1). Ces émoluments sont fixés par le Conseil d'État (al. 2).

La chambre constitutionnelle a retenu que cet article était également applicable en cas de refus d'autorisation décidés en vertu de la LCI et de ses règlements d'application (ACST/12/2017 du 6 juillet 2017 consid. 7d ; ATA/1306/2018 du 5 décembre 2018 consid. 7a).

b. À teneur de l'art. 254 RCI, le département perçoit, lors de la constitution des dossiers et notamment pour toute autorisation ou refus d'autorisation qu'il délivre en application de la loi et de ses règlements d'application, les émoluments calculés selon les dispositions du présent chapitre. Exceptionnellement, l'émolument peut être réduit lorsqu'il paraît manifestement trop important par rapport à l'objet de la demande d'autorisation de construire. L'autorité statue librement. L'émolument relatif aux remises de copies et aux recherches de documents est calculé conformément aux art. 10 et 10A du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (REmAC - B 4 10.03) (al. 1). Exceptionnellement, l'émolument peut être réduit jusqu'à 50 % pour des projets

- 21/26 - A/2868/2020 d'intérêt général, en particulier lorsque ceux-ci sont présentés par la Confédération, le canton ou les communes, ou par des établissements publics qui en dépendent, ainsi que pour les projets de constructions de logements subventionnés par les pouvoirs publics (al. 2). Sont notamment considérés d'intérêt général, les écoles, les garderies d'enfants, les églises, les cliniques, les hôpitaux, les centres sportifs et les

installations techniques des services publics (al. 3).

Conformément à l'art. 257 RCI, pour l'enregistrement des demandes d'autorisation de construire, lesquelles comprennent également les demandes de renseignements, l'émolument s'élève à CHF 250.- par demande. Aucune demande d'autorisation n'est enregistrée tant que l'émolument y relatif n'a pas été acquitté (al. 1). Les émoluments des al. 3 à 11 sont perçus sans préjudice de l'émolument d'enregistrement prévu à l'al. 1 (al. 2 1ère phr.). Pour les décisions sur demandes d'autorisation de construire, l'émolument est, sous réserve des al. 4 à 12, proportionnel à la surface de plancher utile dont l'édification, le cas échéant la démolition, est projetée ; l'émolument de base s'élève à CHF 50.- par unité de surface de 10 m² ; il est indivisible (al. 3). Pour les réponses relatives à une demande de renseignement, l'émolument consiste en un forfait de CHF 1'250.- ; il est indivisible (al. 10). Lorsque l'autorisation de construire est délivrée à la suite d'une demande de démolition ou d'une demande préalable, l'émolument d'autorisation par unité s'élève à CHF 25.- (al. 11). Lorsque le requérant renonce, en cours d'instruction, à sa demande d'autorisation de construire, l'émolument perçu est calculé selon les principes fixés aux al. 3 à 11. Selon les circonstances, il peut être réduit. L'autorité statue librement (al. 13).

c. Pour financer les activités que la constitution ou la loi le chargent d'exercer, l'État perçoit des contributions publiques, venant s'ajouter à d'autres ressources que sont notamment les revenus générés par ses propres biens, le produit des sanctions pécuniaires et l'emprunt. Les contributions publiques sont des prestations en argent prélevées par des collectivités publiques et acquittées par les administrés sur la base du droit public. Elles sont subdivisées traditionnellement en impôts, en contributions causales et en taxes d'orientation (arrêts du Tribunal fédéral 2C_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 4.1 ; 2C_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 4.1).

Les contributions publiques de nature causale sont des contre-prestations en argent que des justiciables doivent verser à des collectivités publiques pour des prestations particulières que celles-ci leur fournissent ou pour des avantages déterminés qu'elles leur octroient. Elles comportent les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement. Les émoluments eux-mêmes se subdivisent en plusieurs catégories, dont les émoluments de chancellerie, les émoluments administratifs, les taxes de contrôle, les émoluments d'utilisation d'un établissement public, les émoluments d'utilisation du domaine public. Les - 22/26 - A/2868/2020 émoluments de chancellerie sont des contributions modiques exigées en contrepartie d'un travail administratif ne nécessitant pas un examen approfondi, essentiellement de secrétariat (ATF 138 II 70 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_439/2014 du 22 décembre 2014 consid. 6.1 ; ACST/12/2017 précité consid. 3a et les références citées).

La perception de contributions publiques est soumise aux principes constitutionnels régissant toute activité étatique, en particulier aux principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. Cst.), de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), ainsi que de la non-rétroactivité.

d. Le principe de la légalité en droit fiscal, érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. et qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, y compris aux contributions de nature causale, prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette

dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 144 II 454 consid. 3.4 ; 143 I 227 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.1 ; ACST/12/2017 du précité consid. 3b et les références citées).

e. Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. Si la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle, la jurisprudence a cependant assoupli cette exigence en ce qui concerne le mode de calcul de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée à l'exécutif lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entrerait en contradiction avec la réalité juridique et les exigences de la pratique. Tel est le cas pour les redevances causales dépendantes des coûts, dont les émoluments administratifs, auxquels s'appliquent les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, qui sont tous deux l'expression du principe de la proportionnalité dans le domaine desdites contributions (ATF 143 I 227 consid. 4.2 ; arrêt du

- 23/26 - A/2868/2020 Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.2 et les références citées ; ACST/12/2017 précité consid. 3c).

L'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels susmentionnés (couverture des frais et équivalence) que dans la mesure où la réglementation en cause vise à, respectivement à pour effet de mettre la totalité des coûts d'une prestation de l'État à la charge de ses bénéficiaires. Tel n'est pas le cas lorsqu'une contribution ne permet de couvrir, conformément à la réglementation applicable, qu'une partie des dépenses effectives. Les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettent alors pas d'encadrer de manière suffisante la contribution en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.2.2).

Lorsque les émoluments qui sont prélevés ne représentent qu'une contribution au coût de fonctionnement global de l'administration en cause, il appartient en principe au législateur de déterminer le montant desdits émoluments dans une loi formelle ou, au moins, d'imposer des limites à leur détermination par le pouvoir délégataire. A minima, ces limites prendront la forme d'un cadre ou d'un plafond, voire préciseront les bases de calcul des émoluments en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.3.2).

f. Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions causales 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.3 ; ACST/12/2017 précité consid. 3d et les références citées). Les dépenses à prendre en compte ne se limitent pas aux frais directs ou immédiats générés par l'activité administrative considérée ; elles englobent les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer, ainsi

que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis et des équipements. La subdivision administrative concernée se définit par référence à toutes les tâches administratives matériellement liées les unes aux autres, formant un ensemble cohérent. Les émoluments perçus pour des prestations fournies dans une subdivision administrative ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux coûts de chacune de ces prestations. Certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement. La collectivité peut compenser par un émolument perçu sur des affaires importantes l'insuffisance des émoluments prélevés pour d'autres opérations qui, en raison du peu d'intérêt qu'elles présentent, ne permettent pas de réclamer des émoluments couvrant tous les frais qu'elles occasionnent. Un certain schématisme est par ailleurs inévitable, le calcul des coûts considérés ne relevant pas des sciences exactes mais comportant une part d'appréciation. Les excès que cela pourrait impliquer sont, le

- 24/26 - A/2868/2020 cas échéant, corrigés par l'application du principe de l'équivalence (ACST/12/2017 précité consid. 3d et les références citées).

g. Le principe de l'équivalence veut que le montant de la contribution causale exigée d'une personne déterminée se trouve en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le montant concrètement demandé et la valeur objective de la prestation administrative (rapport d'équivalence individuelle ; ATF 143 I 227 consid. 4.2.2). Cette valeur se mesure à l'utilité (pas nécessairement économique) qu'elle apporte à l'intéressé, ou d'après les dépenses occasionnées à l'administration par la prestation concrète en rapport avec le volume total des dépenses de la branche administrative en cause. Autrement dit, il faut que les contributions causales soient répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations qui leur sont fournies ou des avantages économiques qu'ils en retirent. Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience, voire des tarifs forfaitaires (ACST/12/2017 précité consid. 3e et les références citées).

h. Dans sa jurisprudence, la chambre de céans a fait siennes les considérations du TAPI sur l'absence de tout arbitraire quant à la fixation du montant de l'émolument arrêté par le département, relevant également que pour ce motif, sauf à statuer en opportunité ce que ne lui permettait pas l'art. 254 al. 1 RCI cum art. 61 al. 1 et 2 LPA, elle ne pouvait pas revoir le montant réclamé (ATA/1306/2018 du 5 décembre 2018 consid. 7d).

Dans une jurisprudence récente (ATA/146/2021 précité), la chambre administrative a retenu que l'art. 257 al. 3 RCI contrevenait au principe de la légalité. Le département n'a pas recouru contre cet arrêt au contraire de la recourante qui a été déboutée par le Tribunal fédéral sur une autre question (arrêt du Tribunal fédéral 1C_142/2021 du 22 décembre 2021).

i. En l'espèce, le recourant estime qu'une réduction drastique du montant de l'émolument d'immeuble en CHF 33'300.- (après déduction de CHF 250.- de frais d'enregistrement) facturé par le département s'impose au seul motif que, dans la mesure où un refus conservatoire a été prononcé, l'instruction du dossier n'aurait pas été menée à terme.

Il appert toutefois, comme l'a retenu à bon droit le TAPI, que le département a procédé à une instruction de la demande d'autorisation de construire sous tous ses aspects et de manière circonstanciée, notamment en sollicitant et recueillant les préavis des instances

concernées. Le fait qu'il s'agisse au final d'une décision de refus ne suffit pas à lui seul à justifier une réduction de l'émolument, lequel a été calculé conformément aux bases légales par le département sans abuser de son pouvoir d'appréciation, ni violer les principes d'égalité de traitement et de proportionnalité.

- 25/26 - A/2868/2020

Il n'apparaît en revanche pas, à l'examen du dossier et à la lecture de la jurisprudence précitée, que le département aurait violé les principes de la couverture des coûts et d'équivalence dont se prévaut le recourant sans toutefois expliquer en quoi ceux-ci n'aurait pas été respectés.

Ce grief sera rejeté.

Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. 11) Aucun émolument ne sera mis à la charge de la commune et du département du territoire, quand bien même ils succombent sur la question principale du recours (art. 87 al. 1 2ème phrase). Le recourant supportera un émolument de CHF 500.- dans la mesure où il succombe sur la question de l'émolument d'immeuble (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF1'500.- lui sera allouée, à laquelle il a conclu, à la charge de l'État (art. 87 al. 2 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité à la commune qui ne s'est à juste titre pas prononcée au stade du recours sur la question de l'émolument d'immeuble et qui au demeurant compte plus de 10'000 habitants (notamment ATA/1223/2021 du 16 novembre 2021 ; art. 87 al. 2 LPA)

* * * * *

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