

# **GE\_GERICHTE A/2868/2020 vom 22. November 2022**

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

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_2868\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2868_2020)

FR: GE\_GERICHTE A/2868/2020 du 22 novembre 2022

IT: GE\_GERICHTE A/2868/2020 del 22 novembre 2022

## **Regeste**

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS;CONSTRUCTION ET INSTALLATION;TRAVAUX DE CONSTRUCTION;PLAN DIRECTEUR;PLAN D'AFFECTATION CANTONAL;TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION;PERMIS DE CONSTRUIRE;CONFORMITÉ À LA ZONE;PESÉE DES INTÉRÊTS;INTÉRÊT PUBLIC;PRINCIPE DE LA COUVERTURE DES FRAIS;PRINCIPE DE L'ÉQUIVALENCE(CONTRIBUTION CAUSALE);LÉGALITÉ;ÉMOLUMENT;EXCEPTION(DÉROGATION) | 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. | LaLAT.13B; LCI.154; RCI.254; RCI.257

## **Erwägungen**

### **E. 2**

; 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 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 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 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. 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 2<sup>ème</sup> 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.