

GE_GERICHTE A/572/2024 vom 5. Juni 2025

GE Cour de justice, 2025-06-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_572_2024

FR: GE_GERICHTE A/572/2024 du 5 juin 2025

IT: GE_GERICHTE A/572/2024 del 5 giugno 2025

Regeste

ÉMOLUMENT;PRINCIPE DE LA COUVERTURE DES FRAIS;PRINCIPE DE L'ÉQUIVALENCE(CONTRIBUTION CAUSALE) | LCI.154; RCI.254; RCI.257.al3

Erwägungen

E. 2

. 10. Par duplique du 28 juin 2024, le département a persisté intégralement dans les conclusions prises dans ses précédentes écritures. Il a produit un plan détaillant les SBP prises en considération pour calculer les montants des émoluments. Dès lors que la recourante se limitait à critiquer les arrêts ultérieurs (ATA/1176/2022 et ATA/1280/2023) sans toutefois exprimer en quoi ils ne sauraient être transposables au cas d'espèce, il renvoyait le tribunal aux développements de ses précédentes écritures, tout en précisant que la chambre administrative était revenue de manière ferme et irrévocable sur les arrêts sur lesquels la recourante fondait son raisonnement. L'argument de la recourante selon lequel les surfaces prises en compte dans le calcul des émoluments seraient fausses ne pouvait être suivi. S'agissant de la surface comptabilisée dans l'autorisation de démolir M 5_____, il y avait lieu de rappeler que les autorisations litigieuses s'inscrivaient dans un contexte de régularisation d'infraction. Lors du calcul d'émolument, il avait été tenu compte de la complexité de la situation constatée sur place et la facturation la plus légère possible avait été appliquée. Partant, ce calcul devait être confirmé. S'agissant du calcul des surfaces retenu pour la DD 6_____, la recourante tentait de réduire l'émolument en faisant un amalgame entre deux définitions qui ne se recoupaient pas. En effet, la définition de l'ORL relative à la surface de plancher utile qu'elle citait se rapportait à la définition des surfaces qui devaient être prises en compte dans le calcul de la SBP pour les zones 1 à 4, à savoir la surface habitable, reprise à l'art. 59 al. 2 LCI pour les constructions en zone 5, laquelle distinguait les surfaces hors sol de celles situées en sous-sol (art. 59 al. 9 LCI). Or, la « surface de plancher utile » mentionnée à l'art. 257 al 3 RCI n'avait pas la même définition. Cette disposition portait sur toutes les surfaces visées par l'autorisation de construire et ne faisait pas de distinction entre les surfaces situées hors-sol ou en sous-sol, la volonté du Conseil d'État étant de facturer l'ensemble des surfaces concernées par une demande d'autorisation. Ainsi, c'était à juste titre qu'il avait pris en compte l'entièreté de la surface du sous-sol dans le calcul de l'émolument de l'autorisation de construire. 11. Il résulte de la consultation, ce jour, de Sadconsult, que lors de l'instruction du dossier de la DD 6_____, 17 préavis ont été émis sur la base du projet initial entre les 8 août 2022 et 6 avril 2023, dont 8 favorables, avec ou sans conditions, et 9 requérant la modification du projet ou la production de pièces complémentaires. Le 11 avril 2023, le département avait imparti un délai à la requérante pour lui faire parvenir les pièces sollicitées dans certains préavis et éventuellement modifier le projet, délai prolongé à cinq reprises jusqu'au 18

décembre 2023, date à laquelle il avait refusé d'accorder une nouvelle prolongation de délai et avait accusé réception du dépôt de pièces complémentaires transmises le 13 décembre 2023. Le dossier de la M 5_____ avait quant à lui également donné lieu à 17 préavis dans un laps de temps allant du 8 août 2022 au 6 avril 2023, à savoir 12 préavis sur la première version du projet, dont 7 favorables, avec ou sans conditions, 3 requérant la modification du projet ou la production de pièces complémentaires et 1 se disant non concerné, puis 3 préavis sur la deuxième version, dont 1 favorable avec conditions et 2 requérant la modification du projet ou la production de pièces complémentaires et, enfin, 2 préavis favorables sur la troisième et dernière version du projet. EN DROIT 1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). 3. Selon 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). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179). 4. Saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/53/2025 du 14 janvier 2025 consid. 4). 5. La recourant conteste les émoluments réclamés par le département dans le cadre des autorisations de démolir M 5_____ et de construire DD 6_____. 6. 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). Ils sont dus également en cas de refus d'autorisation (art. 254 al. 1 RCI). 7. 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 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, dans sa teneur en vigueur lors du prononcé des autorisations de démolir et de construire que du dépôt de demandes y relatives (ATF 150 I 144 consid. 6.1 et 6.2 ; ATA/361/2025 du 1^{er} avril 2025 consid. 4.1 ; ATA/739/2024 du 18 juin 2024 consid. 3.7), 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 1^{ère} 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).

8. Les contributions causales telles que les émoluments perçus à l'occasion d'une décision sont régies par les principes de couverture des frais et d'équivalence lorsque la loi formelle ne précise pas elle-même suffisamment les critères de calcul (ATF 149 I 305 consid. 3.2-3.3). 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. Le principe d'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques - implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables. Il n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 143 I 220 consid. 5.2).

9. La jurisprudence a pondéré l'application des principes de couverture des frais et d'équivalence dans la mesure où elle a considéré que l'émolument requis par le département peut apparaître, compte tenu des circonstances concrètes, compatible avec ces principes quand bien même le caractère linéaire de l'émolument résultant de l'application de l'art. 257 al. 3 RCI est en lui-même critiquable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 6.4). Ainsi, le Tribunal fédéral, confirmant en cela la chambre administrative, a considéré qu'un émolument de CHF 40'700.- ne pouvait, dans son résultat, être considéré comme contraire au principe de couverture des frais et d'équivalence dans la mesure où la demande d'autorisation de construire préalable avait fait l'objet de deux versions successives, que plus de 25 préavis et prises de position avaient été recueillis durant la phase de l'instruction ayant débuté avec le dépôt des demandes en avril 2018 et s'étant achevée en juin 2022 par le prononcé de la

décision, que cette demande en outre posait des problèmes dépassant le cadre du projet et de la seule parcelle en cause puisqu'il s'agissait aussi de déterminer si une dérogation à l'obligation d'établir un PLQ était envisageable, et enfin que le projet immobilier était d'importance, compte tenu du fait qu'il s'agissait de la construction de deux immeubles de sept étages, comprenant quarante-huit logements, reliés par une arcade commerciale, avec parking souterrain sur deux niveaux, et abattage d'arbres (arrêt du Tribunal fédéral 1C_41/2024 du 9 décembre 2024 et ATA/1280/2023 du 28 novembre 2023). 10. En l'espèce, force est pour le tribunal de constater que l'émolument requis par le département pour le dossier M 5 _____ de CHF 3'450.- apparaît compatible avec les principes de couverture des frais et d'équivalence compte tenu des circonstances concrètes, tandis que tel n'est pas le cas pour l'émolument de CHF 25'450.- requis pour le dossier DD 6 _____. En effet, s'agissant de l'émolument du dossier M 5 _____, le département et ses services ont dû analyser trois versions du projet de démolition qui concernait deux constructions, ce qui a nécessité un total de 17 préavis qui ont été recueillis pendant 8 mois, d'août 2022 à avril 2023. Un émolument de CHF 3'200.-, hors le montant de la taxe d'enregistrement, ne semble ainsi pas manifestement disproportionné à la lumière du temps nécessaire pour effectuer ce travail. Autre est en revanche la question de l'émolument du dossier DD 6 _____, fixé par le département au montant de CHF 25'200.-, hors la somme de CHF 250.- de la taxe d'enregistrement, soit près de 8 fois plus que l'émolument du dossier M 5 _____. Dans ce cas de figure, le département et ses services n'ont dû traiter qu'une seule version du projet, celle initiale, qui a également donné lieu à 17 préavis recueillis pendant le même laps de temps, d'août 2022 à avril 2023. Le tribunal peut certes entendre que l'analyse d'un projet de construction nécessite plus de temps que celui d'un projet de démolition, mais un facteur multiplicateur de 8 n'est à l'évidence pas raisonnable et donc justifiable, ce d'autant plus que ces deux autorisations étaient forcément imbriquées l'une dans l'autre, ce qui a probablement facilité la rédaction des préavis ultérieurs par la même instance. En outre, la comparaison avec le cas traité par la chambre administrative et le Tribunal fédéral susmentionné laisse apparaître que l'émolument de CHF 25'200.- est trop important en l'espèce. Ces instances ont en effet accepté un émolument de CHF 40'450.- (hors le montant de la taxe d'enregistrement), mais pour un projet deux fois plus important - deux immeubles de sept étages, comprenant quarante-huit logements, reliés par une arcade commerciale, avec parking souterrain sur deux niveaux, et abattage d'arbres versus deux immeubles villageois HPE de vingt-quatre logements, d'un garage souterrain, avec abattage d'arbres et pompe à chaleur - pour lequel la durée de l'instruction avait été trois fois plus longue - 26 mois versus 8 mois -, qui avait nécessité 8 préavis de plus - 25 au lieu de 17 - et qui posait de plus des problèmes dépassant le cadre du projet et de la seule parcelle en cause, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Admettre que le projet de construction refusé en cause « coûte » plus de la moitié de celui examiné par la chambre administrative et le Tribunal fédéral alors que ce dernier était deux fois plus compliqué n'est pas admissible. Certes, il est exact, ainsi que d'ailleurs relevé par la recourante, que la complexité d'un dossier n'est pas liée à la taille de l'objet, mais bien de sa situation et des circonstances l'entourant (zones protégées, zone à risque, plans de sites, servitudes, accessibilité, esthétisme et intégration, etc.), de sorte que comparer deux projets s'avère être une opération délicate. Cela étant, dans la mesure où le caractère linéaire de l'émolument résultant de l'application de l'art. 257 al. 3 RCI est en lui-même critiquable et que la jurisprudence n'a pondéré l'application des principes de couverture des frais et d'équivalence que si l'émolument requis peut apparaître compatible avec dits principes à la

lumière des circonstances concrètes, il convient de se montrer strict sur l'analyse desdites circonstances. Il appartient dès lors au département d'exposer pour quels motifs les circonstances concrètes justifient l'émolument requis, étant réitéré que la fixation de l'émolument en fonction de la seule surface du projet contrevient in abstracto, ainsi que noté par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 6.4), aux principes d'équivalence ou de couverture des frais et que ce critère n'est ainsi pas, en soi, admissible à lui seul. 11. Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis, le bordereau du 26 janvier 2024 relatif à la M 5_____ (facture n° 8_____) confirmé et le bordereau du 26 janvier 2024 relatif à la DD 6_____ (facture n° 7_____) annulé et le dossier renvoyé au département pour nouvelle décision. 12. Vu cette issue, un émolument réduit de CHF 600.- sera mis à la charge de la recourante, dès lors qu'elle n'obtient que partiellement gain de cause (art. 87 al.1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnité en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Il est couvert par l'avance de frais. Le solde de cette avance lui sera restitué. Une indemnité de procédure de CHF 900.-, à la charge de l'État de Genève, soit pour lui le département du territoire, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

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