

# **GE\_GERICHTE JTAPI/872/2021 vom 1. September 2021**

GE Cour de justice, 2021-09-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_872\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_872_2021)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/872/2021 du 1 septembre 2021

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/872/2021 del 1 settembre 2021

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions du FIE prises en application de l'art. 3A LGZD, conformément aux art. 7 LGZD et 23 RGZD, renvoyant aux art. 143 et ss 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).

### **E. 2**

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 57, 60 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; cf. aussi art. 1 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus [COVID-19] du 20 mars 2020 - RS 173.110.4).

### **E. 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'inégalité de traitement, le principe de

- 11/17 - A/1177/2020 la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_763/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4.2 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

### **E. 4**

Saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office. Il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, mais n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (cf. ATA/1235/2019 du 13 août 2019 consid. 2 ; ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 1b).

### **E. 5**

De manière générale, le droit fédéral prévoit que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers à l'équipement de leur terrain (art. 19 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). Ainsi, dans le

canton de Genève, la LGZD institut-t-elle 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 1ère phr. LGZD). Cette taxe d'équipement constitue une contribution 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 tel que défini à l'art. 3 al. 3 let. a LGZD (art. 3A al. 1 LGZD). Sa réglementation a fait l'objet d'une révision législative en date du 1er septembre 2016. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er janvier 2017 et s'applique à toutes les autorisations de construire délivrées après cette date (art. 12 al. 6 LGZD ; cf. loi n° 11'783 modifiant la LGZD, consultable sur [www.ge.ch/grandconseil](http://www.ge.ch/grandconseil)), ce qui est le cas en l'espèce.

#### **E. 6**

Depuis le 1er janvier 2017, soit l'entrée en vigueur de l'art. 3B LGZD, le FIE rend les décisions de taxation conformément à l'art. 3A LGZD, les notifie aux débiteurs et en gère le suivi (art. 3B al. 1 et 4 LGZD). Les taxes d'équipement sont mises à la charge des intéressés par la notification d'un bordereau par le FIE (art. 18 al. 1 RGZD). Selon les statuts du FIE adoptés en même temps que la loi n° 11'783 précitée (ci-après : statuts FIE), le FIE a pour but de prélever et de gérer les taxes d'équipement, ainsi que d'en attribuer le produit (art. 1 statuts FIE). Ainsi, et contrairement à ce qui prévalait jusqu'à fin 2016, le département n'a plus aucune compétence en matière de taxes d'équipement, notamment s'agissant de la fixation du montant de ladite taxe (cf. art. 11B aRGZD). Partant, le FIE est seul compétent pour établir la taxe d'équipement litigieuse, qui est une décision formatrice de droits et obligations (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 3.3).

- 12/17 - A/1177/2020

#### **E. 7**

La recourante conteste la décision du FIE datée du 31 janvier 2020, au motif qu'elle ne serait pas conforme à l'autorisation de construire DD 8\_\_\_\_\_ s'agissant de la SBP prise en compte pour le calcul de la taxe d'équipement due. Elle estime qu'une partie du projet devrait être exemptée de ladite taxe.

#### **E. 8**

L'art. 3A al. 2 LGZD prévoit que la taxe d'équipement est fonction de l'importance des constructions projetées. Elle n'excède en aucun cas 2,5 % du coût de la construction autorisée (2ème et 3ème phr). Cette taxe consiste en un montant par m<sup>2</sup> de SBP autorisée. Ce montant est arrêté par le Conseil d'État dans le 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 1ère et 3ème phr. LGZD). Le Conseil d'État revoit au moins tous les cinq ans ledit montant en tenant compte des dépenses réelles du FIE (art. 3A al. 3 4ème phr. LGZD). Il s'élève actuellement à CHF 47.-/m<sup>2</sup> de SBP à créer selon l'autorisation de construire considérée (art. 11 al. 2 RZGD) L'art. 11 al. 1 RGZD précise que la taxe d'équipement est due à raison de l'importance des SBP assignées à la parcelle du débiteur, selon l'autorisation de construire considérée. La SBP prise en considération dans la calcul des surfaces destinées aux logements ou aux activités correspond à la SBP utile de la totalité de la construction selon la norme 514.420 de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung de l'École polytechnique fédérale de Zurich (ci-après : norme ORL 514.420), à l'exception des surfaces occupées par le façades double peau créant

des espaces-tampons non chauffés et des surfaces occupées par des atriums non chauffés, des halls et des paliers permettant un usage autre que la distribution des logements ou des activités (art. 11A RGZD).

#### **E. 9**

En l'espèce, l'autorisation de construire DD 8 \_\_\_\_\_ prévoit la construction d'un nouveau bâtiment comprenant 2'227 m<sup>2</sup> de SBP affectées à des bureaux, des salles de classe, un réfectoire et une cuisine, ainsi que 743 m<sup>2</sup> destinés à une salle de gymnastique avec local attenant, soit une SBP totale à créer de 2'970 m<sup>2</sup>, comme cela ressort notamment du préavis du SPI du 4 juillet 2019. Conformément à l'art. 11A RGZD, la surface de plancher à prendre en considération pour le calcul de la taxe d'équipement correspond à la SBP « utile de la totalité de la construction » selon la norme ORL 514.420, ce qui inclut, à teneur de cette disposition, également la surface de la salle de gymnastique et du local attenant ici en cause, ce qui n'est au demeurant pas contesté par la recourante. C'est le lieu de relever que, s'agissant de la SBP déterminante, le texte légal est clair et non équivoque : la mesure de référence pour le calcul de la taxe d'équipement est la SBP « autorisée » (art. 3A al. 3 LGZD) ou les SBP « selon l'autorisation de construire considérée » (art. 11 al. 2 RGZD).

- 13/17 - A/1177/2020 Dans son préavis du 4 juillet 2019, le SPI indique d'ailleurs expressément que le FIE établit la taxation « selon le nombre de SBP créées », lequel est déterminé, conformément à la norme ORL 514.420, sur la base des plans autorisés. Le fait que le SPI ait proposé de ne pas comptabiliser une partie des SBP en vue de la taxation n'est à cet égard pas pertinent et n'a aucune influence sur le calcul même du nombre de SBP créées. Le raisonnement serait le même si l'autorisation DD 8 \_\_\_\_\_ avait porté sur des logements, l'OCLPF ne faisant que vérifier le calcul des SBP fourni par le requérant lors du dépôt de la requête en autorisation de construire (cf. « Pratique administrative de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière PA/SI/038.01- Calcul de la surface brute de plancher »). C'est ainsi à juste titre que la totalité des 2'970 m<sup>2</sup> de SBP utiles prévues par le projet a été prise en compte pour le calcul de la taxe d'équipement. Autre est la question de savoir si et dans quelle mesure la recourante peut bénéficier d'une exonération de ladite taxe sur la SBP de l'espace gymnastique, question qui sera examinée ci-après. Le grief de la recourante tiré de la non-conformité à l'autorisation de construire est donc mal fondé.

#### **E. 10**

Reste à déterminer si la recourante peut être exonérée partiellement de la taxe d'équipement.

#### **E. 11**

Conformément à l'art. 3A al. 5 LGZD, le canton, les communes, les établissements ou fondations de droit public sont exonérés des taxes d'équipement liées à la réalisation d'équipements publics du patrimoine administratif. Sont par ailleurs réservées les contributions prévues par la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961, ainsi que d'éventuelles conventions spécifiques entre le propriétaire ou le superficiaire du terrain et la commune concernée conclues avec l'accord du FIE (art. 3A al. 6 LGZD).

#### **E. 12**

En vertu de l'art. 8 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État du 4 octobre 2013 (LGAF - D 1 05), le patrimoine administratif est composé des actifs détenus par l'État

pour l'accomplissement direct des tâches publiques (al. 1) ; le patrimoine financier est composé des actifs détenus par l'État pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques (al. 2).

### **E. 13**

Relèvent du patrimoine administratif de l'État toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique. En font partie les immeubles qui abritent les écoles, les hôpitaux, les gares, les musées, les bibliothèques et, de manière générale, les établissements publics et les services administratifs de l'État (ATF 143 I 37 consid. 6.1 ; 138 I 274 consid. 2.3.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_719/2016 du 24 août 2017

- 14/17 - A/1177/2020 consid. 3.3.1 ; 4A\_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1 ; 1C\_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3). La gestion du patrimoine administratif a pour but la réalisation de tâches publiques (ATA/1404/2017 du 17 octobre 2017 consid. 3b ; ATA/495/2014 du 24 juin 2014 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_379/2014 précité). Appartiennent en revanche au patrimoine financier de l'État les biens qui ne servent qu'indirectement, soit grâce à leur valeur en capital et à leur rendement, à remplir des tâches publiques et pouvant, à ce titre, produire un revenu, voire être réalisés.

### **E. 14**

Le droit de superficie est la servitude par laquelle le propriétaire d'un fonds confère à un tiers le droit d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fonds grevé, soit au-dessous (art. 779 al. 1 CC). Il donne ainsi le moyen de dissocier la propriété du fonds de la propriété des constructions qui s'y trouvent au moment de la constitution ou qui sont édifiées par la suite : en dérogation au principe de l'accession énoncé à l'art. 667 CC, ces constructions sont la propriété du titulaire du droit de superficie (art. 675 al. 1 CC ; ATF 133 III 311 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_233/2019 du 29 août 2019 consid. 6.1). À l'extinction du droit de superficie (généralement au terme prévu par les parties, cf. ATF 133 III 311 consid. 4.2.1 p. 321), le principe de l'accession s'applique à nouveau et les constructions font retour au propriétaire du fonds (art. 779c CC). Pour cet avantage, le propriétaire du fonds doit en principe verser une indemnité équitable en vertu de l'art. 779d CC (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_233/2019 précité, consid. 6.2).

### **E. 15**

En l'occurrence, comme le relève à juste titre l'intimé, le bâtiment projeté, destiné initialement à de l'équipement public selon le PLQ en vigueur, ne fera pas partie du patrimoine administratif de l'État, mais du patrimoine financier de la recourante, qui est une association privée. De plus, la commune de B\_\_\_\_\_ ne bénéficiera que d'une utilisation très minoritaire de l'espace gymnastique uniquement. Si, certes, cet espace sera mis à disposition gratuitement de la commune, il n'en demeure pas moins que les locaux en cause seront utilisés principalement pour les seuls besoins de l'école privée. Ainsi, et faute d'accord du FIE, la recourante ne peut se prévaloir de l'art. 3A al. 5 LGZD pour bénéficier d'une réduction de la taxe d'équipement litigieuse. Ce grief sera donc rejeté.

### **E. 16**

La recourante se prévaut du principe de la bonne foi.

### **E. 17**

Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite

- 15/17 - A/1177/2020 d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.1 ; 131 II 627 consid. 6.1).

### **E. 18**

En l'occurrence, il ne ressort pas des pièces du dossier que le FIE ait fait une quelconque promesse ou laissé entendre à la recourante, par son comportement, qu'il accorderait une réduction sur la taxe d'équipement pour le bâtiment objet de la DD 8\_\_\_\_\_. S'agissant du préavis du SPI du 4 juillet 2019, dont les conditions font partie intégrante de l'autorisation de construire, comme le relève l'intimé, si cette instance s'est notamment déclarée favorable à l'octroi d'une dérogation aux disposition du PLQ n° 4\_\_\_\_\_ en application de l'art. 3 al. 5 LGZD et proposé de ne pas comptabiliser la SBP de l'espace gymnastique dans le calcul de la taxe d'équipement, il n'en reste pas moins que le FIE est seul compétent pour calculer et fixer la taxe d'équipement due. Ce préavis, qui n'a qu'une valeur consultative (art. 3 al. 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05), ne saurait ainsi avoir une quelconque force obligatoire vis-à-vis du FIE concernant le calcul de la taxe d'équipement litigieuse. Le SPI rappelle d'ailleurs dans son préavis que « le montant de la taxe est calculé dans le cadre d'une procédure parallèle à la délivrance de l'autorisation de construire selon l'art. 11 RGDZD ». Au surplus, comme relevé supra, depuis le 1er janvier 2017, il n'appartient plus au département de rendre les décisions de taxation en matière d'équipement. Par conséquent, le tribunal ne voit pas en quoi le refus de l'intimé d'accorder à la recourante une exonération – même partielle – de la taxe d'équipement en lien avec la DD 8\_\_\_\_\_ violerait le principe de la bonne foi, cette dernière n'indiquant d'ailleurs pas avoir « réglé sa conduite » d'après des décisions ou des assurances de l'autorité compétente en la matière.

### **E. 19**

Ce grief sera donc également écarté.

### **E. 20**

Dès lors qu'il n'est pas contesté que le principe d'équivalence et de couverture des frais est respecté en l'occurrence, la décision attaquée sera confirmée.

- 16/17 - A/1177/2020

### **E. 21**

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

## **E. 22**

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA), y compris s'agissant du FIE, bien qu'il ait recouru aux services d'un avocat et qu'il ait sollicité une indemnité équitable valant participation aux honoraires de celui-ci. En effet, vu le rattachement fonctionnel du FIE à l'Association des communes genevoises et leur importance respective, en raison notamment de leurs nombres parmi lesquels figurent des communes de plus de 10'000 habitants telle que la ville de Genève, il faut admettre que le FIE a les moyens de disposer de son propre service juridique apte à assumer sa défense, notamment dans le domaine spécifique de la taxe d'équipement qui est le sien, sans devoir recourir aux services d'un avocat (ATA/1713/2019 du 26 novembre 2019 consid. 10 ; cf. également ATA/910/2015 du 8 septembre 2015 consid. 14 ; ATA/454/2011 du 26 juillet 2011 consid. 20 ; ATA/362/2010 du 1er juin 2010 consid. 10). Par conséquent, aucune indemnité de procédure ne sera allouée au FIE, malgré l'issue du litige.

- 17/17 - A/1177/2020

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