

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/442/2018-PROC

ATA/897/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 mai 2019

3^{ème} section

dans la cause

M. A____, M. B____ C____, Mme D____ C____, Mme E____
C____ F____, Mme G____ C____ H____, Mme I____ J____
C____, Mme K____ L____ et Mme M____ N____, Hoirie de feu M.
O____ P____, soit pour elle Mme Q____ R____, Mme S____ R____,
Mme T____ R____, M. U____ R____, Mme V____ R____ et Mme
W____ R____

représentés par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

EN FAIT

1. Par arrêt du 8 novembre 2016 (ATA/952/2016, cause A/2860/2009), la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a rejeté le recours qu'avaient interjeté le 15 octobre 2015 M. A_____, M. B_____ C_____, Mme D_____ C_____, Mme E_____ C_____ F_____, Mme G_____ C_____ H_____, Mme I_____ J_____ C_____, Mme K_____ L_____ et Mme M_____ N_____, Hoirie de feu M. O_____ P_____, soit pour elle Mme Q_____ R_____, Mme S_____ R_____, Mme T_____ R_____, M. U_____ R_____, Mme V_____ R_____ et Mme W_____ R_____ (ci-après : M. A_____ et consorts) contre le jugement du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) du 8 septembre 2015 (JTAPI/1057/2015) – qui rejetait leur recours du 24 juillet 2009 contre la décision du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le département du territoire (ci-après : DT ou département), du 22 juin 2009 –, et mis un émolument de CHF 1'500.- à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement entre eux, aucune indemnité de procédure n'étant allouée.
2. Par arrêt du 26 octobre 2017 (1C_588/2016), statuant sur recours de M. A_____ et consorts, le Tribunal fédéral l'a admis partiellement en ce sens qu'il était constaté que la chambre administrative avait violé l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) en ne statuant pas dans un délai raisonnable ; la cause était renvoyée à la chambre administrative pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale ; le recours était rejeté pour le surplus. Une indemnité de dépens de CHF 1'000.- a été allouée aux recourants, à la charge du canton de Genève, et les frais judiciaires, arrêtés à CHF 2'500.-, ont été mis à la charge des recourants.
3. Après avoir gardé la cause à juger concernant les « frais et dépens de la procédure cantonale » par lettre du 24 novembre 2017, la chambre administrative a, par arrêt du 12 décembre 2017 (ATA/1604/2017) notifié le 20 décembre 2017 à M. A_____ et consorts, dit qu'il n'était pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure, pour la procédure devant la chambre administrative ainsi que pour l'arrêt rendu ce jour.
4. Par acte expédié le 1^{er} février 2018 au greffe de la chambre administrative, M. A_____ et consorts ont formé réclamation contre cet arrêt, concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure de CHF 85'000.- plus TVA, à la charge de l'État de Genève.

Était annexé un « relevé indicatif de l'activité déployée » établi le 1^{er} février 2018 par le conseil des réclamants, pour la période du 23 juillet 2009 au

21 décembre 2017 dans le dossier du recours contre le refus de l'autorisation de construire sur leurs parcelles, retenant notamment 287 heures de travail de l'avocat constitué, le montant total des honoraires se montant à CHF 232'544.- HT.

5. Le 2 mars 2018, le DT a conclu au rejet de la réclamation.
6. Le 27 avril 2018, M. A_____ et consorts ont répliqué, persistant dans les conclusions et arguments de leur réclamation.

M. A_____ avait perdu CHF 21,5 millions et les consorts P_____ CHF 4,6 millions à l'issue d'une procédure judiciaire ayant duré près de vingt ans, dont huit devant la chambre administrative pour l'autorisation de construire définitive précédée d'une autorisation préalable délivrée.
7. Sur ce, la cause a été gardée à juger.
8. Pour le surplus, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

1. En vertu de l'art. 87 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), la juridiction administrative – qui statue sur les frais de procédure, indemnités et émoluments dans les limites établies par règlement du Conseil d'État et conformément au principe de la proportionnalité (art. 87 al. 1 et 3 LPA ; ATA/1484/2017 du 14 novembre 2017 et les références citées) – peut, sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours.

À teneur de l'art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la juridiction peut allouer à une partie pour les frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires éventuels d'un mandataire, une indemnité de CHF 200.- à CHF 10'000.-.

Selon l'art. 87 al. 4 LPA, les frais de procédure, émoluments et indemnités arrêtés par la juridiction administrative peuvent faire l'objet d'une réclamation dans le délai de trente jours dès la notification de la décision ; les dispositions des art. 50 à 52 LPA sont pour le surplus applicables.
2. Adressée en temps utile à la chambre administrative (art. 63 al. 1 let. c LPA applicable par analogie par renvoi de l'art. 51 al. 4 2^{ème} phr. LPA), la réclamation est recevable.

3. Il appartient à la chambre de céans, dans l'arrêt portant uniquement sur la question de l'indemnité de procédure, de justifier le montant alloué, de manière à permettre aux parties de comprendre les raisons conduisant au prononcé sur réclamation (arrêt du Tribunal fédéral 2D_35/2016 du 21 avril 2017 consid. 3).

Il en découle que l'absence de motivation, dans l'arrêt au fond qui fait l'objet de la réclamation, au sujet du montant de l'indemnité de procédure allouée à une partie ne saurait constituer une violation de son droit d'être entendu, l'essentiel étant que l'arrêt sur réclamation soit suffisamment motivé, même de manière succincte (ATA/912/2018 du 11 septembre 2018 consid. 4).

4. Devant la chambre administrative, l'indemnité de procédure n'équivaut pas à une pleine et entière compensation des frais et honoraires du conseil du recourant, mais uniquement à une participation à ceux-ci (ATA/912/2018 précité consid. 5 ; ATA/1196/2017 du 22 août 2017 consid. 5a ; ATA/546/2016 du 28 juin 2016 ; ATA/691/2014 du 2 septembre 2014).

Selon le Tribunal fédéral, le principe de la proportionnalité exige un minimum de corrélation entre les dépens – l'indemnité de procédure – alloués et les frais indispensables causés par le recours (art. 87 al. 2 LPA), étant précisé qu'il n'est pas nécessaire de couvrir l'intégralité des honoraires d'avocat. Si la juridiction administrative jouit d'un pouvoir d'appréciation étendu quant à l'allocation d'une indemnité de procédure, cela ne signifie pas qu'elle soit entièrement libre en la matière. La fixation de l'indemnité de procédure implique une appréciation consciencieuse des critères qui découlent de l'esprit et du but de la réglementation légale. Elle s'effectue en fonction des circonstances particulières de chaque cas d'espèce, tenant compte notamment de la nature et de l'importance de la cause, du temps utile que l'avocat lui a consacré, de la qualité de son travail, du nombre d'audiences auxquelles il a pris part, des opérations effectuées et du résultat obtenu (arrêt du Tribunal fédéral 2D_35/2016 précité consid. 3, annulant l'ATA/769/2016 du 13 septembre 2016).

Contrairement à ce que semblent soutenir les réclamants, le Tribunal fédéral n'a pas remis en cause la fourchette des montants des émoluments et indemnités de procédure fixée par le RFPA.

5. La sanction du dépassement du délai raisonnable ou adéquat consiste d'abord dans la constatation de la violation du principe de célérité, qui constitue une forme de réparation pour celui qui en est la victime. Cette constatation peut également jouer un rôle sur la répartition des frais et dépens dans l'optique d'une réparation morale (ATF 130 I 312 consid. 5.3 ; 129 V 411 consid. 1.3 et les références citées ; arrêt du tribunal fédéral 9C_426/2011 du 14 décembre 2011 consid. 3.3). Dans certaines circonstances, si les conditions de la responsabilité civile de la Confédération ou des cantons pour acte illicite sont réalisées, le

paiement de dommages-intérêts pour le retard à statuer peut être envisagé (ATF 130 I 312 consid. 5.3 ; 129 V 411 consid. 1.4 et les références citées).

6. a. En l'espèce, les réclamants sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure au titre de réparation morale en raison de la violation de l'art. 29 Cst. constatée par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1C_588/2016 précité (consid. 5), sous forme de retard de la chambre administrative à statuer dans un délai raisonnable.

Concernant le critère de l'importance de la cause, ils font valoir que le refus de leur projet a fait perdre à M. A_____ une somme de CHF 21,5 millions et aux consorts P_____ une somme de CHF 4,6 millions (différences entre le prix au m² en zone villas avec possibilités de constructions et le prix au m² dans le cas où seule une utilisation agricole est possible).

Devraient également être pris en considération, selon les intéressés, le fait que deux des quatre consorts P_____ sont décédés pendant les procédures susdécrites, et l'incertitude sur la valeur de leurs terrains aurait duré dix-huit ans, entravant ainsi la possibilité de liquider des rapports héréditaires, tant pour les successions ouvertes que pour des projets d'avancement d'hoirie, en particulier de M. A_____ et son fils. L'incertitude liée aux aléas d'une procédure aurait en outre été pénible dans la durée.

Les réclamants indiquent ne pas perdre de vue qu'ils ont été déboutés de leur recours, si bien qu'ils prennent une conclusion en réparation morale correspondant à moins de la moitié des honoraires inhérents aux procédures de recours contre le refus de l'autorisation définitive de construire.

- b. La procédure d'autorisation visant à construire plusieurs logements sur deux parcelles de M. A_____ et consorts dans la commune de Vernier, en zone villas, a commencé par le dépôt, le 8 juillet 1999, par ceux-ci d'une demande préalable d'autorisation, refusée le 20 avril 2000 par le département en raison notamment des nuisances, en particulier sonores, occasionnées à cet endroit par le trafic aérien (art. 24 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01), puis, après une procédure de recours, à nouveau le 11 février 2004. Après une nouvelle procédure judiciaire, l'autorisation préalable sollicitée a été délivrée par décision du 15 septembre 2006, cette décision indiquant néanmoins que, notamment, l'art. 31 al. 1 let. a et b de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41) devrait être respecté et validé par un rapport d'acousticien, le cas échéant lors du dépôt de la demande définitive. Une demande d'autorisation définitive de construire, déposée le 9 juillet 2008 par les réclamants, a fait l'objet d'une décision de refus du département du 22 juin 2009, le projet ne pouvant pas être autorisé en application de l'art. 31 al. 1 let. a et b OPB et une dérogation au sens de l'art. 31 al. 2 OPB ne se justifiant pas. Un recours formé le 24 juillet 2009 par M. A_____ et consorts a été rejeté par décision de l'ancienne commission de

recours du 19 juillet 2010. S'en est suivie une procédure de recours introduite le 23 octobre 2010 devant le Tribunal administratif, devenu la chambre administrative.

Dans son arrêt 1C_588/2016 précité, le Tribunal fédéral a fait porter le retard de la chambre de céans à statuer dans un délai raisonnable sur la période d'un peu plus de quatre ans comprise entre la réception du recours le 23 octobre 2010 contre la décision de l'ancienne commission de recours du 19 juillet 2010 et le prononcé de l'arrêt le 16 décembre 2014 (ATA/994/2014) constatant la nullité de cette décision du fait du décès de M. P_____, dont elle avait pris connaissance le 29 juillet 2014.

Il est précisé que le TAPI, à la suite de cet ATA/994/2014, a, par le jugement du 8 septembre 2015 précité, rejeté le recours interjeté le 24 juillet 2009. Ce jugement a été confirmé par l'ATA/952/2016 susmentionné, lequel a été confirmé sur le fond par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_588/2016 précité.

c. Le retard pour statuer reproché à la chambre administrative par le Tribunal fédéral n'a pas eu de conséquences sur l'issue au fond de la procédure décrite ci-dessus.

En outre, aucune violation des règles de la bonne foi par l'État de Genève n'ayant été retenue par les autorités judiciaires genevoises et le Tribunal fédéral, c'est sans aucun fondement ni aucune pertinence que les réclamant se prévalent de l'écoulement du temps entre 2001 et 2009 à l'appui du montant de CHF 85'000.- réclamé au titre de réparation morale dans leur réclamation.

Partant, le préjudice financier allégué résultant du refus de l'autorisation de construire définitive – dont il est douteux qu'il puisse être pris en compte ici, vu l'issue du litige au fond – et l'entier des heures consacrées par l'avocat des réclamants à la défense de leur cause au fond ne sauraient en tout état de cause avoir un quelconque effet direct et important sur la fixation d'une éventuelle indemnité de procédure.

d. La présente cause diffère de celle tranchée par l'ATF 129 V 411, dont les circonstances, notamment environ dix ans pour statuer et le décès de l'intéressé survenu entretemps, ont conduit à une condamnation de l'autorité administrative à verser aux héritiers une pleine indemnité de dépens (consid. 4).

Il y a lieu bien plutôt lieu de déterminer l'émolument et l'indemnité de procédure d'une manière qui corresponde, dans son résultat, à la solution retenue par le Tribunal fédéral dans la présente cause en matière de frais et dépens, à savoir une réduction des frais judiciaires mis à la charge des intéressés, qui ont obtenu gain de cause sur un point accessoire, ainsi qu'une indemnité de dépens réduite (arrêt du tribunal fédéral 1C_588/2016 précité consid. 6).

e. D'une manière générale en procédure administrative dans les cantons romands, des dépens peuvent être alloués à la partie qui n'obtient que partiellement gain de cause ; ils sont alors réduits en conséquence. On admet généralement que lorsque chacune des parties obtient gain de cause sur certains points et succombe sur d'autres, l'autorité peut compenser les dépens, c'est-à-dire décider que chacune supporte ses propres dépens (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2015, p. 653 s.).

Par ailleurs, dans la pratique de la chambre administrative, pour les procédures d'autorisations de construire, les indemnités de procédure allouées à une partie qui obtient gain de cause se montent fréquemment à des montants compris entre CHF 1'000.- et CHF 1'500.-, voire CHF 2'000.-, rarement plus.

Enfin, dans l'ATA/6/2018 du 9 janvier 2019 rendu sur renvoi de l'arrêt du Tribunal fédéral 2D_35/2016 précité et invoqué par les intéressés, la chambre administrative a alloué à l'adjudicataire ayant obtenu entièrement gain de cause, dans le cadre d'un marché public à la valeur d'environ CHF 300'000.-, une indemnité de procédure de CHF 3'000.-, soit un peu moins du tiers de la somme maximale pouvant être octroyée.

Il est cet égard relevé que le montant maximal de l'indemnité de procédure, de CHF 10'000.- (art. 6 RFPA), est le même que celui de l'émolument (art. 2 al. 1 RFPA), lequel peut toutefois, dans les contestations d'une ampleur extraordinaire ou présentant des difficultés particulières, aller jusqu'à CHF 15'000.- au maximum (art. 2 al. 2 RFPA).

f. Au regard de ce qui précède, la renonciation de la chambre de céans, dans l'ATA/1604/2017 attaqué, à percevoir un émolument, qui avait été initialement été arrêté à CHF 1'500.- (ATA/952/2016), et la non-allocation d'une indemnité de procédure à M. A_____ et consorts, alors que l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_588/2016 précité a mis à leur charge des frais judiciaires – CHF 2'500.- – plus de deux fois plus élevés que l'indemnité de dépens – CHF 1'000.- –, apparaît à tout le moins équitable, y compris dans l'optique d'une réparation morale, et s'inscrit dans le cadre de la pratique de la chambre de céans en la matière.

Cette solution revient de facto à faire bénéficier les réclamants d'un montant de CHF 1'500.- alors qu'ils n'ont obtenu gain de cause devant le Tribunal fédéral que sur un point accessoire. En effet, si une indemnité de procédure réduite leur avait été octroyée, elle n'aurait pas dépassé cette somme et elle aurait été accompagnée d'un émolument du même montant, vu notamment l'ampleur du travail de la chambre de céans nécessité par la complexité de la cause au fond (trente pages pour l'ATA/952/2016). Au demeurant, les réclamants n'ont pas démontré que le retard à statuer de la chambre de céans aurait induit un nombre particulièrement important d'heures de travail de leur conseil. Ce résultat correspond à une compensation des dépens.

Il est enfin rappelé que la réclamation sur émolument et/ou indemnité de procédure ne porte que sur ces questions à l'exclusion de prétentions d'autre nature.

7. En définitive, la réclamation sera rejetée.
8. Il a récemment été annoncé que la pratique de la juridiction de céans, selon laquelle aucun émolument n'était perçu et aucune indemnité de procédure n'était allouée pour la procédure de réclamation, pourrait être amenée à changer (ATA/1185/2018 du 6 novembre 2018 consid. 8).

Cela étant, vu les circonstances particulières du présent cas, il sera renoncé à la perception d'un émolument.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable la réclamation formée le 1^{er} février 2018 par M. A_____, M. B_____, C_____, Mme D_____, C_____, Mme E_____, C_____, F_____, Mme G_____, C_____, H_____, Mme I_____, J_____, C_____, Mme K_____, L_____ et Mme M_____, N_____, Hoirie de feu M. O_____, P_____, soit pour elle Mme Q_____, R_____, Mme S_____, R_____, Mme T_____, R_____, M. U_____, R_____, Mme V_____, R_____ et Mme W_____, R_____ contre l'arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice du 12 décembre 2017 ;

au fond :

la rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure dans la présente cause ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux

conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat des réclamants, ainsi qu'au département du territoire - OAC et au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Thélin, président, Mme Krauskopf, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

D. Werffeli Bastanelli

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :