

PUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/669/2014-LDTR

ATA/1015/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 décembre 2014

dans la cause

A_____ SA

représentée par la Régie Zimmermann SA

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
25 avril 2014 (JTAPI/431/2014)**

EN FAIT

- 1) Le 18 décembre 2008, A_____ SA, société anonyme sise à Genève et domiciliée auprès de la régie Zimmermann SA, a acquis, en copropriété avec B_____ SA, la parcelle n° 1_____ du cadastre de la commune de C_____, sise au _____, chemin de D_____.
- 2) Sur cette parcelle a été construit un immeuble locatif entre 1964 et 1965.
- 3) A_____ SA a chargé Zimmermann SA de s'occuper de l'administration de cet immeuble.
- 4) Le 1^{er} mars 2009, A_____ SA a racheté la part de copropriété de B_____ SA.
- 5) Par décision du 27 mai 2011 adressée à A_____ SA, le département de l'urbanisme, devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE) a ordonné à cette dernière de déposer une requête en autorisation de construire ayant pour objet certains travaux qui avaient été effectués dans un appartement.

Cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) puis par la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 25 septembre 2012 (ATA/645/2012).

Les travaux en questions devaient être considérés, tant de par leur ampleur que de par leur coût, comme des travaux de rénovation soumis à autorisation.

- 6) Par courrier du 26 novembre 2012, le DALE, constatant que l'arrêt précité était entré en force, a imparti à A_____ SA un délai de 30 jours pour déposer une requête d'autorisation de construire.
- 7) Dans le courant du mois d'octobre 2012, A_____ SA a vendu la parcelle n° 1_____ à E_____. Cette acquisition a été inscrite au registre foncier le 13 décembre 2012.

La régie Zimmermann SA a conservé la gestion de l'immeuble.

- 8) Le 17 décembre 2012, la société d'architectes F_____ SA a déposé une demande d'autorisation de construire relative à la rénovation de l'appartement.

Sous la rubrique « propriétaire » était indiqué : « A_____ SA p/a Régie Zimmermann SA ». De même, dans le courrier daté du 13 décembre 2012

accompagnant la demande, apparaissait l'indication « propriétaire : A_____ SA ».

Parmi les documents produits à l'appui de cette requête figurait un extrait de la mensuration officielle et du registre foncier daté du 13 décembre 2012, aux termes duquel la parcelle concernée était la propriété de A_____ SA.

- 9) Le 10 janvier 2013, dans le cadre de l'instruction de cette demande, le service juridique du DALE a émis un préavis favorable aux conditions suivantes :

« 1. Les dispositions de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) seront respectées.

2. Le loyer de l'appartement de 2,5 pièces sis au 1^{er} étage n'excédera pas après travaux CHF 14'400.- au total par an soit CHF 5'760.- la pièce par an. Ce loyer sera appliqué pour une durée de trois ans avec effet rétroactif dès la prise d'effet du bail, soit le 1^{er} septembre 2010.

3. Tous travaux supplémentaires devront faire l'objet de demandes complémentaires ».

- 10) Par décision du 29 janvier 2013, publiée dans la Feuille d'avis officielle (FAO) le _____ 2013, le DALE a délivré l'autorisation de construire sollicitée. Cette décision mentionnait A_____ SA aussi bien comme requérante de cette autorisation que comme propriétaire de la parcelle.

- 11) Par courrier du 29 janvier également, adressé à l'architecte de A_____ SA, le DALE a ordonné à cette dernière de rétablir une situation conforme au droit dans un délai de trente jours, en établissant un nouveau contrat de bail à loyer et en remboursant le trop-perçu aux locataires concernés.

Au vu de l'infraction à la LDTR commise par A_____ SA, le département lui a infligé une amende administrative de CHF 2'000.-.

- 12) Cette décision n'a pas été contestée et l'amende a été payée.
- 13) Par décision du 26 juillet 2013 adressée à la régie Zimmermann SA, prise au terme de plusieurs délais accordés à A_____ SA, le DALE a infligé une amende administrative de CHF 10'000.- à cette dernière pour ne pas avoir respecté les mesures qui lui avaient été ordonnées le 29 janvier 2013.
- 14) Par acte du 22 août 2013, sous la plume de la régie Zimmermann SA, A_____ SA a recouru devant le TAPI contre la décision susmentionnée, concluant notamment à ce que celui-ci constate la nullité de la décision attaquée et

de celle prise par le DALE le 29 janvier 2013, ainsi qu'à la restitution de la somme de CHF 2'000.- payée à tort, avec intérêt à 5% dès le 19 février 2013.

- 15) Par jugement du 5 février 2014 (JTAPI/136/2014), le TAPI a partiellement admis le recours de A_____ SA. Il a maintenu la décision prise par le DALE le 29 janvier 2013 mais annulé celle du 29 juillet 2013, condamné A_____ SA aux frais de la procédure arrêtés à CHF 1'200.-, lesquels étaient partiellement couverts par son avance de frais de CHF 700.-.

L'amende de CHF 2'000.- infligée par la décision du DALE prise le 29 janvier 2013, que la recourante avait été entièrement payée, était fondée sur une infraction commise par cette dernière bien avant qu'elle ne procède à la vente de l'immeuble.

Par ailleurs, en se prévalant très opportunément du fait qu'elle n'était en fait plus propriétaire de l'immeuble au moment de la décision, longtemps après l'échéance du délai de recours et alors qu'elle avait procédé à l'exécution quasi complète de celle-ci, la recourante agissait de façon grossièrement contraire au principe de la bonne foi, ce qui constituait un abus de droit. C'était d'autant plus vrai qu'elle avait sciemment induit en erreur le DALE en déposant elle-même la requête d'autorisation de construire et en y indiquant faussement qu'elle était propriétaire de la parcelle en cause.

La recourante était avertie du fait que, si elle ou son mandataire adoptait une nouvelle fois un tel comportement, elle s'exposait à faire l'objet d'une amende pour plaideur téméraire.

L'amende de CHF 10'000.- infligée à A_____ SA par la décision prise par le DALE le 26 juillet 2013 avait quant à elle été contestée avant l'échéance du délai de recours. La procédure conduite par le DALE avait été engagée de façon erronée dans la mesure où A_____ SA n'était plus propriétaire de l'immeuble litigieux. Le DALE aurait dû s'adresser au nouveau propriétaire, désormais titulaire du contrat de bail sur lequel portait le litige.

La recourante était amplement, si ce n'est presque exclusivement, responsable de la situation dans laquelle elle se trouvait. Elle n'avait pas informé le DALE du fait qu'elle avait vendu l'immeuble litigieux et avait déposé l'autorisation de construire en indiquant être propriétaire de l'immeuble. En outre, elle n'avait jamais attiré l'attention du DALE quant à ce changement, ni lors de la réception de l'autorisation de construire, ni lors des échanges de courriers qui se référaient à chaque fois, dans leur en-tête, à sa qualité de propriétaire. Si le DALE n'était pas exempt de reproches, son erreur avait été, dans une très large mesure, provoquée par le comportement incompréhensible de la recourante.

Au vu de ces circonstances, l'intégralité des frais de la procédure, arrêtés à CHF 1'200.-, étaient mis à charge de la recourante et aucune indemnité de procédure n'était allouée à cette dernière.

- 16) Ce jugement n'a fait l'objet d'aucun recours.
- 17) Le 4 mars 2014, A_____ SA a formé une réclamation par devant le TAPI contre l'arrêté des frais de procédure, émoluments et indemnités du jugement susmentionné. Elle a conclu principalement à l'annulation du chiffre quatre du jugement, à l'octroi d'une équitable indemnité de procédure de CHF 1'000.- minimum, à ce que la totalité des frais de procédure soit mis à charge du DALE ainsi qu'à la restitution des CHF 700.- d'avance de frais judiciaires.

Les accusations portées par le TAPI à son encontre étaient erronées et choquantes, tout comme le fait qu'il se soit fait l'avocat du DALE en lui suggérant d'agir contre A_____ SA. Elles étaient d'autant plus injustifiées que le TAPI s'était basé uniquement sur les documents de la procédure pour aboutir à une telle conclusion, sans même avoir entendu les parties ou des témoins.

Elle n'avait jamais eu l'intention de tromper le DALE. Les problèmes de communication entre services s'expliquaient par la grande taille de l'entreprise. La vente avait été formalisée par inscription au registre foncier en date du 13 décembre 2012 par le « service vente » et la demande d'autorisation avait été déposée par le bureau d'architectes indépendant avec lequel elle travaillait, le lundi 17 décembre 2012, soit deux jours ouvrables plus tard. Ce dernier n'avait pas été informé du changement, raison pour laquelle il avait inscrit A_____ SA comme propriétaire dans ladite demande. L'autorisation ayant été octroyée, le bureau d'architectes, par inadvertance, n'avait pas informé le DALE de ce changement. Les courriers envoyés au DALE étaient quant à eux rédigés par le « service gérance administrative ». Les collaborateurs de ce service n'étant pas des experts en droit, ils avaient repris la teneur du « concerne/objet » des courriers précédents qui leur avaient été adressés. Il n'y avait donc eu aucun abus de droit ou de comportement contraire à la bonne foi.

Le recours avait été déposée contre l'amende de CHF 10'000.-, infligée à tort par le DALE le 26 juillet 2013. Le recours était entièrement justifié, le TAPI ayant fait droit à la demande d'annulation de ladite décision. Il ne pouvait pas y avoir de témérité dans le cadre d'un recours gagné, ni dans le fait de réclamer le remboursement d'un montant versé par erreur, fût-ce environ neuf mois après son paiement. La question de la nullité de la décision du 29 janvier 2013 qui avait été soulevée était parfaitement justifiée dans la mesure où elle avait été notifiée à un mauvais destinataire.

Le DALE n'avait pas vérifié les inscriptions du registre foncier dans le cadre du traitement de la demande d'autorisation de construire. De plus, il aurait

pu se rendre compte du changement de propriétaire en prenant connaissance des documents qui lui avaient été remis en date du 22 mai 2013. Le DALE avait donc une grande part de responsabilité dans le litige et dans la procédure qui avait été engagée.

Les amendes n'avaient pas été adressées à la bonne personne. Le DALE avait persisté dans la procédure alors qu'il devait savoir qu'il n'avait aucune chance d'obtenir gain de cause, pour ce qui était de la décision du 26 juillet 2013. De ce fait, par sa faute, le montant des frais de justice avait augmenté.

- 18) Le 4 mars 2014, A_____ SA a dénoncé au Conseil supérieur de la magistrature les propos tenus par le TAPI dans son jugement du 5 février 2014.
- 19) Le 7 mars 2014, le Conseil supérieur de la magistrature a classé la dénonciation de A_____ SA. Seuls les griefs de caractère disciplinaire étaient de sa compétence, or, les griefs invoqués par la plaignante étaient de nature appellatoire.
- 20) Le 19 mars 2014, A_____ SA a formé opposition contre cette décision.
- 21) Le 24 mars 2014, l'office de l'urbanisme a rendu ses observations sur la réclamation de A_____ SA. Il a conclu à son rejet ainsi qu'à la condamnation de A_____ SA aux frais de procédure.

Le jugement contesté se fondait sur le fait que A_____ SA avait attendu le recours pour se prévaloir du changement de propriétaire alors qu'elle aurait pu le faire dès réception de la décision du DALE. La condamnation de la recourante au paiement d'émoluments se justifiait par son abstention à produire une pièce qu'elle détenait avant le début de la procédure judiciaire qu'elle avait elle-même initiée.

La prétendue absence de communication entre les services qui composent la réclamante ou leur dysfonctionnement ne sauraient être imputés qu'à elle-même. Au surplus, ces problématiques internes ne concernaient que la période qui avait précédé la notification de l'amende. Rien n'avait empêché la réclamante d'informer le département du changement de propriétaire de l'immeuble dès réception de l'amende, plutôt que d'engager une procédure judiciaire.

Si le département n'avait pas retiré sa décision pour éviter la procédure, c'était justement en raison du comportement contraire à la bonne foi de la réclamante. Celle-ci avait créé et maintenu une apparence de droit qui avait induit le DALE en erreur.

- 22) Par jugement du 25 avril 2014 (JTAPI/431/2014), le TAPI a rejeté la réclamation de A_____ SA et mis un émolument de CHF 300.- à charge de cette dernière.

La réclamante ne pouvait remettre en cause la décision que le TAPI avait prise sur le fond dans le cadre d'une réclamation sur les frais et indemnités de la procédure.

Elle était amplement, si ce n'était exclusivement responsable de la situation dans laquelle elle s'était retrouvée. Il se justifiait donc de mettre à sa charge l'entier des frais du recours et de ne pas lui allouer d'indemnité de procédure.

À supposer que les explications qu'elle avait fournies permettent d'exclure qu'elle avait sciemment induit le DALE en erreur, elle avait été à tel point négligente dans le traitement de l'affaire que le TAPI aurait retenu la même solution.

Au surplus, en règle générale, les départements de l'État ne pouvaient se voir imposer de frais de procédure si leurs décisions étaient contestées. Même si le DALE n'était pas exempt de tout reproche, son erreur avait été provoquée par le comportement de la réclamante.

- 23) Le 21 mai 2014, A_____ SA a formé un recours auprès de la chambre administrative contre cette décision. Elle a conclu à l'octroi d'une indemnité équitable de procédure du recours d'un minimum de CHF 1'000.-, à l'annulation des frais de procédure de CHF 1'200.- mis à sa charge, à la restitution de la somme de CHF 700.- versée à titre d'avance de frais judiciaires ainsi qu'à l'annulation des frais de la procédure de réclamation de CHF 300.-. Elle a repris, pour l'essentiel, les arguments avancés dans sa réclamation du 4 mars 2014.

Le TAPI avait fait acte d'arbitraire, avait largement abusé de son pouvoir d'appréciation et violé le principe de la proportionnalité. A_____ SA avait obtenu presque entièrement gain de cause. Plutôt que de de lui accorder une indemnité, le TAPI avait mis à sa charge CHF 1'200.- de frais de procédure. En outre, il ne s'était pas prononcé sur les griefs soulevés dans la réclamation, n'avait pas effectué de pesée des intérêts en présence et n'avait pas tenu compte de la responsabilité du DALE dans le litige.

A_____ SA contestait essayer de remettre en cause la décision que le TAPI avait prise sur le fond.

- 24) Par courrier du 27 mai 2014, le TAPI a annoncé ne pas avoir d'observations à formuler dans le cadre du recours susmentionné.
- 25) Le 20 juin 2014, l'office de l'urbanisme a communiqué ses observations sur le recours de A_____ SA du 21 mai 2014. Il a conclu au rejet de ce dernier en reprenant ses observations du 24 mars 2014.
- 26) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La recourante demande à ce que la totalité des frais et émoluments de la procédure de recours ainsi que de la procédure de réclamation soit mise à charge du DALE.
- 3) a. La juridiction administrative qui rend la décision statue sur les frais de procédure et émoluments. En règle générale, l'État, les communes et les institutions de droit public ne peuvent se voir imposer de frais de procédure si leurs décisions font l'objet d'un recours (art. 87 al. 1 LPA).

Un principe général de procédure administrative veut que les frais soient supportés par la partie qui succombe et dans la mesure où elle succombe (René RHINOW/Heinrich KOLLER/Kristina KISS, *Öffentliches Prozessrecht*, 2^{ème} éd., 2010, n. 1693).

b. Au stade du recours devant le TAPI, les frais et émoluments ont été fixés à CHF 1'200.-.

À l'issue de ce recours, l'amende de CHF 2000.- prononcée par la décision du 29 janvier 2013 a été maintenue, tandis que celle d'un montant de CHF 10'000.- infligée par la décision du 26 juillet 2013 a été annulée. Les conclusions de la recourante ont donc été partiellement admises.

Néanmoins, le TAPI a décidé de mettre la totalité des frais de justice et émoluments à charge de la recourante. Selon ce Tribunal, une telle décision se justifiait par la négligence avec laquelle la recourante avait traité le dossier ainsi que par le comportement incompréhensible et contraire au principe de la confiance que la recourante avait adopté à l'égard du DALE, qui avait provoqué l'erreur de ce dernier.

Il en va de rappeler que l'art. 87 al. 1 LPA ne saurait être compris comme permettant à l'autorité décisionnaire de punir un justiciable en raison du comportement, ne serait-ce que négligent, adopté par ce dernier.

Une telle sanction peut, en revanche, être envisagée par l'application de l'art. 88 al. 1 et 2 LPA. Cette disposition permet à la juridiction administrative de prononcer une amende n'excédant pas CHF 5'000.- à l'égard de celui dont le recours, l'action, la demande en interprétation ou en révision est jugée téméraire ou constitutive d'un emploi abusif des procédures prévues par la loi.

La question de savoir si le comportement de la recourante, en l'espèce, aurait justifié une telle amende peut demeurer ouverte.

Au vu de l'admission partielle du recours, les frais qui avaient été mis charge de la recourante - qui obtient partiellement gain de cause, mais a donc également succombé partiellement - seront réduits. La valeur litigieuse totale s'élevant à CHF 12'000.- et la recourante ayant obtenu gain de cause à hauteur de CHF 10'000.-, les frais de procédure et émoluments seront fixés à CHF 300.-.

- 4) La recourante demande principalement à ce qu'une équitable indemnité lui soit allouée, d'une hauteur minimum de CHF 1'000.-, pour la procédure de recours.
- a. La juridiction administrative peut, sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours (art. 87 al. 2 LPA).
- b. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la juridiction de céans, les décisions des tribunaux en matière de dépens n'ont pas à être motivées, l'autorité restant néanmoins liée par le principe général de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 114 Ia 332 consid. 2b p. 334 ; 111 Ia 1 ; 111 V 48 consid. 4a ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_245/2011 du 7 juillet 2011 consid. 2.2 ; 5D_106/2010 du 28 février 2011 consid. 4.1 ; 2C_379/2010 du 19 novembre 2010 consid. 6.1 ; 5A_502/2008 du 4 mars 2009 consid. 4.1 ; ATA/392/2014 du 27 mai 2014 ; ATA/837/2013 du 19 décembre 2013 ; ATA/544/2010 du 4 août 2010 ; ATA/430/2010 du 22 juin 2010 et les références citées). Le juge est en mesure de se rendre compte de la nature et de l'ampleur des opérations que le procès a nécessitées (ATF 111 Ia 1 consid. 2a p. 1).
- c. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une partie non assistée par un avocat, indépendamment du fait qu'elle soit juriste ou avocate elle-même, peut obtenir des dépens à certaines conditions (...), dans des causes particulièrement compliquées, avec une valeur litigieuse élevée et un travail important qui dépasse ce que chaque individu peut devoir consacrer à ses affaires personnelles (ATF 125 II 518 consid. 5b p. 519-520 = RDAF 2000 I 711). Toutefois, la chambre administrative n'alloue pas d'indemnité de procédure lorsque la personne qui la demande n'est pas formellement représentée par un mandataire et n'indique pas avoir exposé de frais particuliers au titre de la défense de ses intérêts (ATA/779/2013 du 26 novembre 2013 ; ATA/216/2013 du 9 avril 2013 ; ATA/93/2007 du 6 mars 2007).
- d. En l'espèce, A_____ SA a assuré sa propre défense dans le cadre de la procédure de réclamation. Elle s'est fait représenter par la régie Zimmermann SA dans le cadre du recours du 22 août 2013.

Le siège de A_____ SA est sis dans les locaux de la régie Zimmermann SA et certains des membres du conseil d'administration sont communs aux deux entités. Une seule et même personne est présidente du conseil d'administration des deux entités. Les deux sociétés sont donc étroitement liées.

La cause ne présentant aucune difficulté particulière, le travail qui y a été consacré ne peut être considéré comme dépassant le temps que chaque individu peut devoir consacrer à ses affaires personnelles.

La recourante demandait à être libérée des frais de procédure et émoluments qui s'élevaient à un total de CHF 1'200.- et demandait l'allocation d'une équitable indemnité de procédure. La valeur litigieuse était donc relativement faible.

Il découle de ce qui précède que c'est avec raison que le TAPI n'a pas alloué d'indemnité à la recourante au terme de la procédure de recours.

- 5) Vu l'issue de la procédure de réclamation, aucun émolument ne sera perçu, ni par le TAPI, ni par la chambre administrative (art. 87 al. 1 LPA).

Le jugement sur réclamation du TAPI fixant les frais de procédure et émoluments à CHF 300.- à la charge de la recourante sera donc annulé.

Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante, quand bien même elle a conclu à l'octroi de dépens, dès lors qu'elle assurait sa propre défense, conformément aux principes susmentionnés (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 mai 2014 par A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 25 avril 2014 ;

au fond :

admet partiellement le recours ;

fixe les frais et émoluments mis à charge de A_____ SA par le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5 février 2014 à CHF 300.- (JTAPI A/2705/2013);

annule l'émolument de CHF 300.- mis à la charge de la recourante par le jugement sur réclamation du Tribunal administratif de première instance du 25 avril 2014 (JTAPI/431/2014) ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure pour la procédure devant la chambre administrative ;

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 doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature de la recourante 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 de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à la Régie Zimmermann SA, mandataire de la recourante, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Thélin et Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen et M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :