

BGer 1C_235/2023 vom 11. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_235_2023

FR: TF 1C_235/2023 du 11 mars 2024

IT: TF 1C_235/2023 del 11 marzo 2024

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF) et déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

Le recourant a pris part à la procédure devant la Cour de justice. En tant que destinataire de l'ordre de dépôt d'une requête en autorisation de construire complémentaire, de remise en location ordinaire de ses appartements et d'interdiction d'exploitation de certains appartements, il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée (art. 89 al. 1 LTF).

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Dans un premier grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'un établissement manifestement inexact des faits (art. 97 al. 1 LTF).

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2). Le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (cf. art. 106 al. 2 LTF). Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 145 I 26 consid. 1.3).

E. 2.2

En l'espèce, s'agissant du recours contre le courriel du 11 mars 2021, le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir retenu le fait que l'autorité aurait procédé à un tri du dossier avant qu'il puisse le consulter; en outre, il n'aurait pas pu consulter le rapport mentionné dans le courriel du 11 mars 2021. Ces éléments ne sont toutefois pas susceptibles d'avoir une influence sur l'issue du litige (voir

infra consid. 3.1.2, 3.2.2 et 3.3.2).

S'agissant du recours contre la décision du 1

er décembre 2020, le recourant se plaint de la constatation inexacte de faits concernant le prétendu changement d'affectation (énumération des affaires personnelles dans les appartements litigieux, présence de noms sur certaines boîtes aux lettres, durée moyenne des locations, absence de services en faveur des locataires, différences entre les locaux commerciaux et les appartements). Ces éléments - dont certains ressortent d'ailleurs expressément de l'arrêt attaqué - ne sont toutefois pas déterminants pour le sort de la cause (cf.

infra consid. 5). Il en va de même de l'absence de modification du nombre de pièces dans les appartements concernés par les modifications typologiques (voir

infra consid. 10.2).

E. 3

Le recourant formule trois griefs en lien avec le recours déposé contre le courriel du 11 mars 2021.

E. 3.1

Il reproche d'abord à la cour cantonale d'avoir refusé d'entendre le chef du Service de l'inspection de la construction et des chantiers, auteur dudit courriel.

E. 3.1.1

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 144 II 427 consid. 3.1.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables (ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5; 143 IV 500 consid. 1.1).

E. 3.1.2

En l'espèce, le recourant avait demandé l'audition de l'auteur du courriel du 11 mars 2021, car ce courriel mentionnait un "rapport effectué dans le cadre du dossier d'infraction, servant uniquement aux divers services pour l'établissement des faits" auquel il n'avait pas eu accès lors de la consultation du dossier. La Cour de justice a relevé à cet égard que le Département avait affirmé que le dossier remis au recourant était complet et que rien ne permettait de mettre en doute cette affirmation. Ce constat reposait en particulier sur l'audition devant le TAPI de la juriste du Département qui avait confirmé que l'intégralité du dossier avait été produite dans le cadre de la procédure. Sur cette base, procédant à une appréciation non arbitraire des preuves à disposition, la cour cantonale pouvait considérer que le dossier remis au recourant était complet. A part la référence aux propos maladroits d'un employé de l'Etat et des suppositions relatives à l'attente qu'il a dû subir avant d'avoir

accès au dossier dans les locaux du Département, le recourant n'avance pas d'éléments qui rendrait choquante l'appréciation par la cour cantonale des éléments de preuve à disposition. Dans ces conditions, sans sombrer dans l'arbitraire, les juges cantonaux pouvaient retenir que le dossier mis à disposition dans la présente procédure était complet.

Dans la mesure où le dossier était complet, la cour cantonale, procédant à une appréciation anticipée des preuves non arbitraire, pouvait implicitement renoncer à administrer la preuve requise, à savoir l'audition de l'auteur du courriel du 11 mars 2021.

Mal fondé, le grief de violation du droit d'être entendu peut être écarté.

E. 3.2

Le recourant considère ensuite que c'est à tort que la cour cantonale a confirmé qu'il n'avait plus d'intérêt actuel à faire valoir. Il se plaint d'une violation de l'art. 111 LTF.

E. 3.2.1

Aux termes de l'art. 111 al. 1 LTF, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral.

Il résulte de cette disposition que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1 et les arrêts cités). Tel n'est pas le cas dans le canton de Genève (cf. arrêt 1C_36/2023 du 11 octobre 2023 consid. 3.1), de sorte qu'il convient d'analyser la qualité pour recourir sous l'angle de l'art. 89 al. 1 LTF. S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement.

La recevabilité du recours en matière de droit public est subordonnée à la démonstration d'un intérêt actuel et pratique à l'annulation de la décision attaquée (art. 89 al. 1 LTF ; ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). L'intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours, des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (cf. ATF 131 I 153 consid. 1.2; arrêt 1C_423/2018 du 30 juin 2023 consid. 1.1). Il fait défaut en particulier lorsque la décision attaquée a été exécutée ou est devenue sans objet (ATF 125 II 86 consid. 5b) ou encore lorsque l'admission du recours ne permettrait pas la réparation du préjudice subi (ATF 127 III 41 consid. 2b; arrêt 1C_495/2021 du 5 septembre 2022 consid. 1.2 et les arrêts cités).

E. 3.2.2

En l'espèce, la cour cantonale a retenu que le recours déposé contre le courriel du 11 mars 2021 (cause A/1059/2021) n'avait plus d'objet, dans la mesure où le recourant avait pu consulter le dossier de la procédure d'infraction et déposer un recours dans la cause A/4176/2020.

Ce raisonnement peut être confirmé. En effet, le recourant a interjeté un recours contre le courriel du 11 mars 2021 en vue d'obtenir une copie complète du dossier relatif à la procédure xxx, notamment une copie du rapport mentionné dans ledit courriel. Cette démarche avait pour but de faire valoir ses droits dans le cadre de la cause A/4176/2020 s'agissant notamment du dépôt d'une requête en autorisation de construire complémentaire tendant à régulariser les modifications typologiques effectuées dans les appartements T21, T22, T23 et T24. Or le recourant a pu consulter ledit dossier; il a pu faire valoir ses

arguments à l'encontre de la décision du 1

er décembre 2020 tant devant le TAPI que devant la Cour de justice s'agissant de contester l'ordre de dépôt d'une autorisation de construire complémentaire, le changement d'affectation des appartements T6, T10, T21, T22, T24 et T25 et l'interdiction d'exploiter certaines résidences meublées. Ses écritures montrent qu'il a bien compris les reproches du Département.

Le grief de la violation de l' art. 111 LTF doit donc être écarté.

E. 3.3

Le recourant se plaint enfin de la violation de son droit à avoir accès au dossier complet. Il se prévaut à cet égard d'une violation de l' art. 29 al. 2 Cst. et d'une application arbitraire des art. 41, 44 et 45 de la loi genevoise du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA; RSG E 5 10) qui garantissent le droit des parties à consulter le dossier. Il relève qu'il n'a pas eu accès au rapport mentionné dans le courriel du 11 mars 2021.

E. 3.3.1

Le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces décisives et garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 132 II 485 consid. 3.2). L' art. 29 al. 2 Cst. ne confère en revanche pas le droit de prendre connaissance de documents purement internes qui sont destinés à la formation de l'opinion et qui n'ont pas le caractère de preuves (ATF 129 V 472 consid. 4.2.2; 115 V 297 consid. 2g/aa). Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci n'ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion. Encore faut-il ne pas qualifier de notes internes des pièces ou le résultat de preuves déterminantes pour la prise d'une décision (ATF 115 V 297 consid. 2g).

E. 3.3.2

En l'espèce, il ressort de l'arrêt attaqué que le Département a affirmé que le dossier remis au recourant était complet et que rien ne permettait de mettre en doute cette affirmation. Le recourant ne démontre pas qu'il n'aurait pas pu consulter toutes les pièces décisives. Il a au contraire pu prendre connaissance des éléments fondant la décision du 1er décembre 2020 et s'exprimer à leur sujet. S'il est certes discutable que le Département n'ait pas mentionné le détail des modifications typologiques relevées dans sa décision, un représentant du Département a fourni, lors de son audition devant le TAPI, des plans sur lesquels étaient surlignés les éléments qui différaient de l'autorisation délivrée. De la sorte, le recourant connaissait quels travaux n'avaient pas été effectués conformément à l'autorisation délivrée sur la base de plans visés

ne varietur et devaient donc faire l'objet d'une demande d'autorisation complémentaire.

Le grief de violation de l'accès au dossier se révèle ainsi mal fondé.

E. 4

S'agissant du recours contre la décision du Département du 1

er décembre 2020, le recourant se plaint d'abord d'une violation de l'obligation de motiver.

E. 4.1

Garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 146 I 62 consid. 3).

E. 4.2

Le recourant fait valoir que la cour cantonale n'a pas examiné ses griefs portant sur la violation du droit d'être entendu par le Département, la violation du principe de la primauté du droit fédéral, de la garantie de la propriété et de la liberté économique.

Il est vrai que la Cour de justice n'a pas mentionné ces griefs (qui avaient été rejetés par le TAPI). La cour cantonale a cependant exposé les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle a en particulier détaillé les raisons pour lesquelles le changement d'affectation des logements visés violait la loi genevoise du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR; RSG L 5 20) (voir

infra consid. 5). On ne saurait par conséquent considérer que le recourant s'est trouvé en situation d'être empêché de saisir la portée de l'arrêt querellé et de l'attaquer utilement. Le seul fait que la motivation de l'arrêt entrepris ne réponde pas en détail à chaque grief du recours ne constitue pas une violation de son droit d'être entendu.

Au demeurant, ces griefs ne représentent pas des questions décisives susceptibles d'avoir une incidence sur l'issue du litige (voir

infra consid. 6 et 9).

E. 4.3

Le grief de violation de l' art. 29 al. 2 Cst. doit par conséquent être rejeté.

E. 5

Le recourant reproche aussi à la Cour de justice d'avoir retenu qu'il avait effectué un changement d'affectation des logements T6, T10, T21, T22, T24 et T25. Il se plaint d'une application arbitraire des art. 3, 4 et 7 LDTR et des art. 129 ss de la loi cantonale sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RSG L 5 05).

E. 5.1

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées à son article 2 (art. 1 al. 1 LDTR). À cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle

prévoit notamment des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (al. 2).

Par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel (art. 3 al. 1 LDTR). Sont également assimilés à des changements d'affectation le remplacement de locaux à destination de logements par des résidences meublées ou des hôtels (art. 3 al. 3 let. a LDTR). Sous réserve de l'art. 3 al. 4, nul ne peut, sauf si une dérogation lui est accordée au sens de l'art. 8, changer l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment au sens de l'art. 2 al. 1, occupé ou inoccupé (art. 7 LDTR).

Selon l'art. 4 al. 1 du règlement d'application du 29 avril 1996 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (RDTR; RSG L 5 20.01), à l'exclusion des chambres meublées isolées, la résidence meublée est un logement qui est loué meublé à des fins commerciales dans une maison d'habitation. L'autorisation de remplacer des locaux à destination de logements par une résidence meublée est limitée à la durée maximum de dix ans; elle est renouvelable (art. 4 al. 3 RDTR).

Selon l'art 44 al. 1 LDTR (Sanctions et mesures), celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI et des peines plus élevées prévues par le code pénal suisse. L'art. 129 al. 1 LCI dispose que, dans les limites des dispositions de l'art. 130 LCI, le département peut ordonner à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (let. d) et la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (let. e). Quant à l'art. 130 LCI lui-même, il précise que ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires (cf. arrêt 1C_416/2023 du 18 janvier 2024 consid. 3).

E. 5.2

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible. En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 113 consid. 7.1).

E. 5.3

La différence entre la location de logements et l'exploitation d'une résidence meublée ou d'un hôtel réside notamment dans la mise à disposition par l'exploitant, dans le second cas, d'un certain nombre de services, tels que nettoyage des chambres, réception centrale téléphonique, literie, téléphone dans les chambres, service de repas, etc. Les résidences meublées sont des établissements hébergeant principalement des hôtes en studios ou en appartements meublés. Leur exploitation est soumise à autorisation comme l'est celle des

hôtels (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, La LDTR: Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation: immeubles de logement et appartements: loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, p. 348).

Selon la jurisprudence cantonale, des services de nettoyage ou de ménage ne suffisent pas à eux seuls à qualifier de "résidences meublées" des chambres d'habitation, en particulier lorsque celles-ci ne sont pas louées sur une base journalière mais au moyen de baux d'habitation. De telles prestations ne relèvent pas spécifiquement de l'hôtellerie, même si elles peuvent constituer un indice dans l'appréciation du caractère commercial et hôtelier de l'activité déployée. Si aucun service hôtelier n'est rendu et qu'en outre les baux d'une certaine durée ont été conclus avec les occupants des locaux, on se trouve en présence de logements meublés et non de résidences meublées ou d'hôtels (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 348 et 349 et les références citées).

E. 5.4

En l'espèce, la cour cantonale a retenu, en se fondant sur les nombreuses photographies prises lors des deux visites des lieux (qui figurent au dossier) ainsi que sur les documents transmis par le recourant, que de nombreux indices permettaient de retenir, comme l'avaient fait le Département et le TAPI, que les logements visés par la décision étaient exploités en tant que résidences meublées, au sens de la LDTR et ne constituaient donc pas de simples "logements meublés".

La Cour de justice a mis en évidence plusieurs éléments: présence de porte-savons, de produits cosmétiques, de serviettes, de linges et de papier hygiénique, de même marque et identiques dans tous les logements visités ainsi que la présence à l'étage d'un chariot de recharge de ces produits, accompagné d'un sac de linge sale. Les juges cantonaux en ont déduit qu'un service dépassant largement celui d'un simple nettoyage des locaux était offert, lequel était d'ailleurs admis deux fois par semaine.

L'instance précédente a encore relevé que six boîtes aux lettres de l'immeuble ne comportaient aucun nom, ce qui indiquait que les personnes ayant utilisé les locaux l'avaient fait de manière brève et temporaire et ne les avaient d'ailleurs a priori pas donnés comme adresse de correspondance. La Cour de justice a aussi mis en évidence que la durée des séjours, telle qu'elle ressortait de la trentaine de contrats fournis par le recourant lui-même, étaient pour 21 d'entre eux inférieures ou égales à 31 jours; le plus court séjour étant de sept jours; il s'agissait de durées très inférieures à celles des baux usuels.

La Cour de justice a ajouté que les contrats produits étaient rédigés en anglais, tout comme les conditions générales qui les accompagnent et qu'ils contenaient des éléments qui ne correspondaient pas à ceux d'un contrat usuel de bail mais bien plus à ceux d'une réservation de type hôtelière; ainsi le prix de location était donné par nuitée, les modalités de paiement n'étaient pas celles d'un loyer, notamment par l'absence de garantie de loyer; les baux produits pour les logements T7, T8, T19 et T23 étaient complètement différents, rédigés selon la formule usuelle dans le canton, en français et accompagnés d'un avis de fixation du loyer en bonne et due forme

E. 5.5

Le recourant a établi un tableau avec, dans une colonne, les motifs retenus par la cour cantonale pour justifier l'exploitation de résidences meublées et, dans l'autre colonne, son appréciation subjective de ces motifs. Il n'y a toutefois pas lieu d'examiner toutes ces

critiques dans la mesure où seuls trois éléments suffisent à démontrer que la cour cantonale n'a pas appliqué arbitrairement la LDTR en jugeant qu'il existait des indices suffisants pour retenir que les appartements T6, T10, T21, T22, T24 et T25 devaient être qualifiés de résidences meublées.

D'abord, le critère de la durée des séjours telle qu'elle ressort de la trentaine de contrats fournis par le recourant est pour 21 d'entre eux inférieure ou égale à 31 jours. Le recourant ne conteste pas que des locations pour de courts séjours de 7 jours ont eu lieu. Cela suffit comme indice de bail de courte durée; le fait que certains baux aient duré plus d'un mois voire une année comme le fait valoir le recourant ne suffit pas à rendre insoutenable l'appréciation de la cour cantonale. Par ailleurs, la statistique de durée moyenne de location à laquelle se livre le recourant ne contredit pas celle de l'instance précédente.

Ensuite, le prix de la location donné par nuitée (et variable) représente un autre indice. S'y ajoutent l'absence de versement de garantie de loyer, l'absence d'avis de fixation du loyer obligatoire selon le droit cantonal genevois et la rédaction du contrat en anglais. Le recourant se contente dans son mémoire d'opposer sa propre appréciation de ces faits à celle de la Cour de justice, sans ajouter d'éléments propres à la remettre en cause.

Enfin, sur six boîtes à lettres ne figure aucun nom. Le recourant ne conteste pas ce fait et se borne à relever que des noms sont présents sur les autres boîtes à lettres. Il n'apporte pas non plus la preuve que ces six boîtes à lettres ne correspondraient pas aux six appartements en question. Il n'explique pas non plus les raisons d'une telle absence sur ces six boîtes à lettres et n'expose pas en quoi cet indice contredirait l'affectation de résidences meublées. En réalité, le recourant se contente de substituer sa propre appréciation des faits à celle de la cour cantonale, sans démontrer l'arbitraire du raisonnement conduit par l'autorité précédente.

Dans ces circonstances, le recourant ne parvient pas à démontrer que la cour cantonale a appliqué arbitrairement la LDTR et les art. 129 ss LCI.

E. 6

Le recourant soutient encore que la Cour de justice aurait violé le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.) en confirmant l'interdiction faite au recourant de louer ses appartements de façon meublée et pour des durées déterminées et variables: cela constituerait une ingérence dans les relations contractuelles entre bailleur et locataire, incompatible avec le droit fédéral.

E. 6.1

Selon l' art. 49 al. 1 Cst. , le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 149 I 25 consid. 4.2.1; 143 I 109 consid. 4.2.2).

La jurisprudence admet qu'il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral. Les cantons demeurent cependant libres d'édicter des mesures proportionnées destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation. Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé

à de multiples reprises que les dispositions cantonales qui soumettent à une autorisation les aliénations de logements offerts à la location ou imposent un contrôle des loyers ne sont en principe pas contraires aux règles du droit civil fédéral qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires (ATF 149 I 25 consid. 4.2.2; 146 I 70 consid. 5.2.2 et les arrêts cités; voir aussi arrêt 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.1).

E. 6.2

En l'espèce, le remplacement des résidences meublées par des locaux à destination de logement (art. 3 al. 3 let. a LDTR), confirmé par la cour cantonale, vise à combattre la pénurie de logements sur le marché locatif; il concerne un changement d'affectation que la LDTR restreint précisément dans le but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat (art. 1 al. 1 LDTR).

Le recourant n'est pas parvenu à démontrer que les appartements qu'il exploite ne seraient pas des résidences meublées (voir

supra consid. 5). Il n'expose pas non plus en quoi l'ordre de remise en location ordinaire ne viserait aucun intérêt public. A cet égard, il ne prétend pas que les résidences meublées en question, de par les loyers pratiqués et les personnes auxquelles elles s'adressent, répondraient à un besoin prépondérant de la population (cf. arrêt 1P.745/2006 du 26 janvier 2007 consid. 4.3). Le grief de violation de l' art. 49 Cst. doit dès lors être écarté.

E. 7

Le recourant fait encore valoir une violation du principe de la sécurité du droit (art. 5 Cst.), au motif que l'interdiction d'exploiter, avec effet immédiat, les appartements visés par la décision reviendrait à imposer une résiliation des baux en cours, sans respecter les dispositions impératives du CO en la matière et à "mettre des personnes à la rue", en violation des règles du droit du bail.

L'argumentation du recourant part de la prémisse que la mise à disposition des locaux, telle qu'il l'a organisée, ne contrevient pas aux prescriptions cantonales en matière de changement d'affectation. Or comme on l'a vu, la mise en location litigieuse viole bel et bien les dispositions de la LDTR et de la LCI sur le sujet (cf.

supra consid. 5). Dans ces conditions, l'argumentation du recours sur ce point est privée de tout fondement et doit être rejetée. Le recourant ne peut, en particulier, pas se plaindre que l'autorité administrative cherche à mettre un terme à une situation contraire au droit. La question de son éventuelle responsabilité vis-à-vis de ses locataires pour leur avoir mis à disposition des locaux en violation de normes de droit public ne fait pas l'objet du présent litige: elle ne saurait en tout état de cause faire obstacle à l'application correcte du droit public, lequel ne viole pas l' art. 49 Cst. (cf.

supra consid. 6).

Le recourant dénonce aussi le caractère immédiat de l'interdiction d'exploiter les appartements en tant que résidences meublées, prononcée dans la décision du 1

er décembre 2020. Là encore, il met - vainement - en relation cette critique avec son grief de fond relatif à l'absence de violation des règles de la LDTR. En tout état de cause, il ne démontre pas - comme il lui appartenait de l'exposer (cf. consid. 5.2) - en quoi un tel ordre immédiat serait manifestement contraire au sens et au but du droit cantonal. Comme il le relève lui-même, l'art. 132 al. 1 LCI autorise une exécution immédiate en cas d'urgence.

Dans son résultat, cette mesure immédiate concernant des locations de courte durée n'est pas choquante. La cour cantonale n'a ainsi pas sombré dans l'arbitraire en confirmant cette décision du Département.

Le recours peut donc aussi être rejeté sur ces points.

E. 8

Le recourant soutient aussi que les juges cantonaux auraient procédé à une application arbitraire du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.).

E. 8.1

Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités).

Lorsqu'une violation de ce principe est, comme en l'espèce, invoquée indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne l'examine que sous l'angle de l'arbitraire; il en va en particulier ainsi lorsque l'invocation de ce principe est en lien avec l'application du droit cantonal (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2; arrêts 2C_273/2021 du 29 mars 2021 consid. 5; 1C_442/2016 du 7 juin 2017 consid. 5.1). Dans un tel cas de figure, il appartient à la partie recourante de démontrer en quoi l'application du droit cantonal serait arbitraire (cf. consid. ci-dessus; ATF 141 I 1 consid. 5.3.2).

E. 8.2

En l'occurrence, le raisonnement du recourant part du principe que les appartements meublés qu'il loue ne sont pas des résidences meublées. Il ressort cependant du considérant 5 que tel n'est pas le cas. Par conséquent, la suite de son argumentation ne peut être suivie. Le grief de violation arbitraire du principe de la proportionnalité doit donc être écarté.

E. 9

Le recourant dénonce encore une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.).

L'intérêt public poursuivi par la LDTR, qui tend à préserver l'habitat et les conditions de vie existants (art. 1 al. 1 LDTR), procède d'un intérêt public important (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4; plus récemment arrêts 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3; 1C_87/2021 du 6 septembre 2021 consid. 4.2.1). Par ailleurs, la LDTR constitue une base légale suffisante et la réglementation qu'elle met en place est conforme au droit fédéral, à la garantie de la propriété et à la liberté économique (cf. ATF 116 Ia 401 consid. 9c; 111 Ia 401 consid. 9).

Le recourant ne démontre pas en quoi la jurisprudence qui reconnaît la compatibilité de la LDTR avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.) devrait être revue. A nouveau, il fonde son raisonnement sur le fait que les appartements litigieux ne sont pas des résidences meublées et prétend que la décision querellée reviendrait à lui interdire de louer des logements dont il est propriétaire. Tel n'est cependant pas le cas puisque le recourant peut louer les logements précités dans le respect des conditions posées par la décision attaquée, comme il le fait d'ailleurs pour d'autres appartements se trouvant

dans son immeuble.

Mal fondé, le grief doit être écarté.

E. 10

S'agissant de l'ordre de dépôt d'une requête en autorisation de construire complémentaire afin de régulariser les modifications typologiques effectuées dans les appartements T21, T22, T23 et T24, le recourant se plaint d'une violation de l'obligation de motiver (consid. 10.2), d'une application arbitraire de l' art. 57 let . c LPA (consid. 10.3) et des art. 1 al. 1 et 129 LCI (consid. 10.4).

E. 10.1

Le TAPI a d'abord jugé que les modifications typologiques relevées par le Département dans les appartements T21, T22, T23 et T24 par rapport aux travaux autorisés relevaient aussi des plans au dossier (notamment des plans produits durant l'audience du 22 mars 2022); le recourant ne contestait pas l'existence de divergences entre les plans autorisés et l'état actuel des locaux; partant, des transformations avaient été effectuées dans ces logements sans autorisation, alors même que de par leur nature les travaux entrepris y étaient soumis; de la sorte, il y avait une violation des art. 3 al. 1 et 7 LDTR.

Le TAPI a ensuite considéré que, conformément à la jurisprudence, un ordre de l'autorité administrative fixant un délai pour déposer une demande complémentaire d'autorisation de construire intégrant les modifications apportées au projet initial était une décision incidente qui ne causait aucun préjudice irréparable et dont l'admission du recours ne pouvait conduire immédiatement à une décision finale qui permettait d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (arrêt 1C_386/2013 du 28 février 2014 consid. 1.2) : le recours sur ce point était donc irrecevable car les conditions de l' art. 57 let . c LPA n'étaient pas remplies puisque le recourant aurait la possibilité de recourir contre la décision relative à la demande d'autorisation complémentaire.

E. 10.2

Le recourant reproche d'abord à la Cour de justice de ne pas avoir traité de la question de l'irrecevabilité prononcée par le TAPI à l'encontre de l'ordre de dépôt d'une requête en autorisation de construire complémentaire. Il avait fait valoir devant la cour cantonale que la décision du 1

er décembre 2020 ne précisait pas quelles étaient les modifications typologiques des appartements T21, T22, T23 et T24, consacrant ainsi une violation du droit d'être entendu pour défaut de motivation.

La Cour de justice a relevé à cet égard que s'il était certes discutable que le Département n'ait pas mentionné le détail des modifications typologiques relevées dans sa décision, le recourant ne pouvait toutefois, de bonne foi, ignorer quels travaux n'avaient pas été effectués conformément à l'autorisation délivrée sur la base de plans visés

ne varietur et devaient donc faire l'objet d'une demande d'autorisation complémentaire. Elle a ajouté qu'un représentant du Département avait fourni des plans sur lesquels étaient surlignés les éléments qui différaient de l'autorisation délivrée: pour certains, le nombre de pièces n'était pas conforme; pour d'autres, des éléments avaient été ajoutés (salle de bain et cuisine) ou déplacés; enfin, des éléments avaient été créés, tel un escalier.

La Cour de justice a ainsi rejeté, avec motifs à l'appui, le grief du recourant qui se plaignait de ne pas comprendre en quoi consistaient ces modifications typologiques qu'il aurait effectuées sans autorisation.

Le grief de violation de l'obligation de motiver par la Cour de justice doit donc être écarté dans la faible mesure de sa recevabilité.

E. 10.3

Le recourant soutient ensuite que c'est en appliquant arbitrairement l' art. 57 let . c de LPA, que son recours (relatif à l'ordre de déposer une requête en autorisation de construire complémentaire) a été déclaré irrecevable. Il en subirait un préjudice irréparable du fait que la décision du 1

er décembre 2020 ne serait pas contrôlée.

E. 10.3.1

A teneur de l' art. 57 let . c LPA, les décisions incidentes sont susceptibles de recours, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

Cette disposition a la même teneur que l' art. 93 al. 1 let. a et b LTF .

E. 10.3.2

Selon la jurisprudence, le fait de contraindre le constructeur à déposer une demande d'autorisation de construire complémentaire afin de régulariser les travaux exécutés qui s'écarteraient du permis de construire initial est une décision incidente non susceptible de recours immédiat: elle ne cause aucun préjudice irréparable au constructeur au sens de l' art. 93 al. 1 LTF ; de plus, l'admission du recours ne conduirait pas immédiatement à une décision finale qui permettrait d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (sur la motivation, voir arrêts 1C_66/2023 du 23 février 2023 consid. 2.3; 1C_458/2014 du 10 octobre 2014 consid. 2.2).

On ne saurait dès lors reprocher à la Cour de justice d'avoir appliqué arbitrairement l' art. 57 let . c LPA en confirmant implicitement l'irrecevabilité du recours contre l'ordre de dépôt d'une requête en autorisation de construire complémentaire.

E. 10.4

Le recourant mentionne enfin une application arbitraire des art. 1 al. 1 et 129 LCI. Il n'expose cependant pas le contenu de ces dispositions et n'explique pas non plus en quoi elles seraient violées. Faute de motivation, le grief doit être déclaré irrecevable (art. 106 al. 2 LTF).

Au demeurant, on ne voit pas en quoi l'art. 129 LCI qui énumère les mesures administratives que peut ordonner le Département aurait été appliqué de manière arbitraire en l'espèce.

E. 11

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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