

GE_GERICHTE ATA/270/2012 vom 8. Mai 2012

GE Cour de justice, 2012-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_270_2012

FR: GE_GERICHTE ATA/270/2012 du 8 mai 2012

IT: GE_GERICHTE ATA/270/2012 del 8 maggio 2012

Regeste

Résumé: Des conclusions formulées dans un mémoire de réplique sont irrecevables, le délai de recours étant échu. La réunion de trois appartements entrant dans les catégories de logement considérées en pénurie viole l'art. 9 LDTR. La constance de la pratique du département en matière d'autorisation de réunion d'appartements n'étant pas établie, le principe de l'égalité dans l'illégalité est inapplicable.

Erwägungen

E. 1

Depuis le 1er janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 131 et 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1er janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

E. 2

Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 dans sa teneur au 31 décembre 2010).

Néanmoins, les conclusions nouvelles formées par les recourants dans leur réplique sont irrecevables, puisque formulées après l'expiration du délai de recours et dès lors tardives (ATA/644/2011 du 11 octobre 2011 consid. 10 et les arrêts cités).

E. 3

Les conclusions déposées par l'ASLOCA sont en revanche recevables, cette association ayant participé à la procédure de première instance (art. 7 cum 60 al. 1 let. a et 73 al. 1 LPA), et la jurisprudence constante consacrant sa qualité pour agir au sens de l'art. 45 al. 5 LDTR (ATA/130/2007 du 20 mars 2007 consid. 2 ; ATA/571/2006 du 31 octobre 2006 consid. 2 et les arrêts cités).

E. 4

La LDTR s'applique à tout bâtiment situé dans l'une des zones de construction prévues par l'art. 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) ou construit au bénéfice d'une norme de l'une des 4 premières zones de construction en vertu des dispositions applicables aux zones de développement (art. 2 al.

1 let. a), et comportant des locaux qui, par leur aménagement et leur distribution, sont affectés à l'habitation (art. 2 al. 1 let. b).

- 10/14 - A/2655/2010

La LDTR est dès lors applicable à l'immeuble dans lequel sont situés les appartements propriétés des recourants.

E. 5

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 expressément par la loi (art. 1 al. 1 LDTR). La loi prévoit notamment à cet effet, tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Plus spécifiquement, la LDTR vise à éviter la disparition à long terme de logements à usage locatif (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.406/2005 du 9 janvier 2006 consid. 3.3).

E. 6

Selon l'art. 9 al. 1 LDTR, une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation au sens de l'art. 3 al. 1, soit notamment pour tous travaux ayant pour objet de modifier l'architecture, le volume, l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 3 al. 1 let. a LDTR). L'autorisation est accordée lorsque l'état du bâtiment comporte un danger pour la sécurité et la santé de ses habitants ou des tiers ; lorsque la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'assainissement d'intérêt public le commande ; lorsque les travaux permettent la réalisation de logements supplémentaires ; lorsque les travaux répondent à une nécessité ou qu'ils contribuent au maintien ou au développement du commerce et de l'artisanat, si celui-ci est souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier ; pour les travaux de rénovation (art. 9 al. 1 let. a à e LDTR).

A teneur de l'art. 9 al. 2 LDTR, le DCTI accorde l'autorisation si les logements transformés répondent, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population.

Selon l'al. 1 de l'art. unique de l'arrêté déterminant les catégories d'appartements où sévit la pénurie en vue de l'application des art. 25 à 39 LDTR du 27 juillet 2011 (ArAppart - L 5 20.03), il y a pénurie au sens de ces dispositions dans toutes les catégories des appartements de 1 à 7 pièces inclusivement.

E. 7

Le droit fédéral prime le droit cantonal dans les domaines placés dans la compétence de la Confédération et que celle-ci a effectivement réglementés (art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Les règles cantonales qui seraient contraires au droit fédéral, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, doivent ainsi céder le pas devant le droit fédéral. Ce principe n'exclut cependant toute réglementation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral a réglées de façon exhaustive, les cantons restant au surplus compétents pour édicter, quand tel n'est pas le cas, des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit fédéral

- 11/14 - A/2655/2010 (ATF 130 I 82 consid. 2.2, 169 consid. 2.1, 279 consid. 2.2, et les arrêts cités). Si donc, dans les domaines régis en principe par le droit civil fédéral, les cantons conservent la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'art. 6 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS - RS 210), c'est à condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive, que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éludent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 130 I 169 consid. 2.1 ; 129 I 330 consid. 3.1, 402 consid. 2, et les arrêts cités). En matière de législation sur le logement, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.2 ; ATF 117 Ia 328 consid. 2b ; 113 Ia 126 consid. 9d). Cela étant, les cantons demeurent libres d'édicter des mesures 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 (ATF 135 I 233 consid. 8.2 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.2), étant précisé toutefois que les règles de droit cantonal se doivent non seulement d'être rédigées, mais aussi interprétées et appliquées de manière conforme au droit supérieur (ATF 137 I 167 consid. 3.4 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2C_222/2010 du 29 juillet 2010 consid. 3.3).

Selon la jurisprudence, la réglementation mise en place par la LDTR est en soi conforme au droit fédéral et à la garantie de la propriété (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_358/2010 du 18 janvier 2011 consid. 3.3 ; ATF 116 Ia 401 consid. 9). Il se peut néanmoins que des décisions prises sur la base de cette loi heurtent le droit fédéral (pour un exemple, cf. Arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2010 du 26 août 2010 consid. 3.3).

E. 8

Dans sa jurisprudence rendue au sujet de l'art. 9 LDTR, la chambre de céans a parfois considéré qu'il convenait de refuser une autorisation de réunion d'appartements de par le simple fait qu'une telle réunion soustrayait du marché locatif un ou plusieurs appartements de 1 à 7 pièces (ATA/362/2005 du 24 mai 2005 consid. 6 ; ATA/72/2004 du 20 janvier 2004 consid. 4 ; ATA/789/2003 du 28 octobre 2003 ; ATA/700/2000 du 14 novembre 2000).

Dans d'autres cas, la réunion d'appartements a en revanche été admise (ATA/966/2004 du 14 décembre 2004, recours admis dans la mesure où il n'y avait pas de soustraction aux besoins prépondérants de la population, et où une remise en état, malgré une violation caractérisée de la législation en matière de constructions et de logement, n'avait plus de sens ; ATA/750/2002 du 3 décembre 2002 consid. 5a, dans lequel l'addition de deux pièces provenant d'un local commercial à un appartement de 2 pièces revenait à mettre sur le marché locatif, à terme, davantage de surface locative).

- 12/14 - A/2655/2010

E. 9

Dans le cas d'espèce, la réunion des trois appartements soustrairait pour une durée indéterminée deux appartements au marché locatif. A cet égard, le nombre de pièces et la surface de l'appartement après réunion importent peu, chacun des trois appartements actuels comprenant entre 1 et 7 pièces et étant donc visé par l'ArAppart.

Néanmoins, même le refus d'autorisation ne saurait avoir pour effet de forcer les propriétaires à louer l'un ou l'autre des trois appartements, ce qui serait à l'évidence contraire à la garantie de la propriété (cf. ATF 112 Ia 382 consid. 5b). Quelle que soit la décision relative à la demande d'autorisation de construire, les appartements en cause seront occupés par leurs propriétaires aussi longtemps que ceux-ci le souhaitent.

C'est ainsi à raison que le jugement attaqué a admis une violation de l'art. 9 LDTR.

E. 10

L'argumentation des recourants se fonde sur un changement de pratique du DCTI, qui accorderait désormais des autorisations aux propriétaires désireux de réunir leurs appartements, pourvu qu'ils les occupent personnellement et qu'ils s'engagent à remettre les lieux en état en cas de départ.

E. 11

Selon la jurisprudence constante, un changement de jurisprudence ou de pratique administrative est admissible et ne contrevient pas à la sécurité du droit, au droit à la protection de la bonne foi et à l'interdiction de l'arbitraire lorsqu'elle s'appuie sur des raisons objectives, telles qu'une connaissance plus exacte ou complète de l'intention du législateur, la modification des circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des mœurs (ATF 137 V 314 consid. 2.2 ; 136 III 6 consid. 3 ; 135 I 79 consid. 3 ; 135 II 78 consid. 3.2 ; 133 III 335 consid. 2.3 ; 127 I 49 consid. 2.3 ; ATA/355/2009 du 28 juillet 2009 consid. 7).

E. 12

Avant toutefois de pouvoir examiner le bien-fondé d'un changement de pratique, encore faut-il que ce dernier soit avéré.

A cet égard, la position du DCTI au cours de la procédure est fortement ambivalente. Il a certes décrit la pratique alléguée par les recourants comme étant désormais la sienne. Il n'a cependant fourni aucune référence ni aucun dossier concernant des cas semblables, se contentant, après deux interpellations par la chambre de céans lui demandant expressément d'étayer sa pratique, de se dire disposé à faire parvenir à la chambre administrative quelques dossiers la confirmant pratique. Pourtant, dans sa réponse du 31 mai 2011, il avait admis ne pas pouvoir étayer celle-ci - tout en indiquant que celle-ci remontait à une dizaine d'années, soit au début des années 2000, alors même que la jurisprudence de l'époque du Tribunal administratif (citée supra au début du consid. 9) la

- 13/14 - A/2655/2010 condamnait sauf circonstances spéciales et que le dossier de la présente cause montre qu'en mai 2002, elle n'était en tout cas pas en vigueur au sein du DAEL.

Face à ces fluctuations, et en l'absence d'éléments permettant d'établir le nombre de demandes de réunions d'appartement déposées et admises ces dernières années, l'existence d'une pratique nouvelle et constante sera déniée.

E. 13

Les recourants invoquent également que, dans leur cas, l'égalité de traitement devrait, le cas échéant, primer l'éventuelle illégalité de l'autorisation qui leur a été délivrée.

E. 14

Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas du tout appliquée dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité. C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (ATF 136 I 78 consid. 5.6 ; 134 V consid. 9 ; 132 II 510 consid. 8.6 ; 131 V 9 consid. 3.7 ; 127 I 1 consid. 3a ; 125 II 152 consid. 5 p. 166 ; 122 II 446 consid. 4a ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_434/2011 du 2 février 2012 consid. 6.1 ; 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1).

E. 15

En l'espèce, il n'est pas établi que l'autorisation délivrée aux recourants soit le fruit d'une pratique constante du DCTI. De plus, ce dernier n'a jamais prétendu vouloir poursuivre dans cette voie, si bien que les recourants ne peuvent être mis au bénéfice du principe de l'égalité dans l'illégalité.

E. 16

Mal fondé, le recours sera rejeté dans la mesure où il est recevable, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la motivation subsidiaire du TAPI relative au changement d'affectation des appartements, ni la question de la bonne ou de la mauvaise foi des recourants en rapport avec leur demande d'autorisation après avoir effectué des travaux illégalement.

E. 17

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée à l'ASLOCA, à la charge conjointe et solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

- 14/14 - A/2655/2010

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