

GE_GERICHTE ATA/531/2012 vom 21. August 2012

GE Cour de justice, 2012-08-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_531_2012

FR: GE_GERICHTE ATA/531/2012 du 21 août 2012

IT: GE_GERICHTE ATA/531/2012 del 21 agosto 2012

Erwägungen

E. 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).

E. 2

La recourante se plaint, dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner liminairement (Arrêt du Tribunal fédéral 8C_449/2011 du 6 juin 2012 consid. 2.2.1), d'une violation de son droit d'être entendue, sous la forme d'une motivation déficiente de la décision attaquée.

E. 3

a. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) implique notamment l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient ; il suffit cependant que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle 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 (ATF 136 V 351 consid. 4.2 ; 136 I 229 consid. 5.2 ; 136 I 184 consid. 2.2.1 ; 135 III 670 consid. 3.3.1 ; 135 III 513 consid. 3.6.5 ; 134 I 83 consid. 4.1 ; ATA/460/2012 du 30 juillet 2012 consid. 7a ; ATA/724/2010 du 23 novembre 2010 consid. 3).

b. Le droit d'être entendu n'oblige pas l'autorité à discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 133 II 235 consid. 5.2 p. 248 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 ; 126 I 97 consid. 2b p. 103).

E. 4

En l'espèce, la motivation du TAPI fait référence à la jurisprudence de la chambre de céans au sujet de la base légale de la décision. Il a ensuite expliqué, en se fondant sur un arrêt du Tribunal fédéral ainsi que sur les conséquences pour le locataire de l'établissement d'un avis de fixation du loyer initial par hypothèse non conforme au droit pourquoi il estimait appropriées les exigences posées par la décision attaquée, et donc pourquoi il considérait comme insuffisantes les mesures prises par la recourante au titre de l'exécution de l'ordre de remise en état. C'est du reste pour les mêmes motifs qu'est - de manière implicite mais évidente - écarté tout excès ou abus du pouvoir d'appréciation, notion à laquelle le jugement se réfère du reste expressément.

La motivation du jugement entrepris était donc suffisante pour que la recourante comprenne les motifs ayant guidé le TAPI et puisse recourir en connaissance de cause, ce qu'elle a du reste fait. Il n'y a donc pas eu violation du droit d'être entendue de la recourante.

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. 1er LDTR). La loi prévoit notamment à cet effet, et 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). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1er LDTR).

E. 6

Lorsqu'il accorde une autorisation en cas de démolition ou de transformation d'un immeuble soumis à la LDTR, le département fixe, comme condition de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux (art. 10 1ère phr. LDTR).

E. 7

a. Selon l'art. 44 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI, sous réserves des peines plus élevées prévues par le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). Le département notifie aux intéressés par lettre recommandée les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution (art. 130 LCI). Les propriétaires ou leurs mandataires sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par cette autorité (art. 131 LCI).

b. Parmi les mesures administratives à disposition de l'autorité compétente, figure l'ordre de remise en conformité (art. 129 let. e LCI). L'objectif d'une telle mesure est de rétablir une situation conforme au droit.

c. De jurisprudence constante, une mesure visant les loyers constitue une forme de remise en état au sens de l'art. 129 let. e LCI (ATA/269/2012 du 8 mai 2012 consid. 5 ; ATA/152/2010 du 9 mars 2010 consid. 5 ; ATA/567/2005 du 16 août 2005 consid. 26 ; ATA/774/1999 du 21 décembre 1999 ; ATA S.I. M.D. du 7 décembre 1993 = RDAF 1994 I 107 ; ATA S.I. B. du 5 octobre 1988).

d. Les arguments soulevés par la recourante, qui ne cherche pas à démontrer en quoi ces jurisprudences seraient infondées mais invoque uniquement un argument textuel pour contester l'applicabilité de l'art. 129 let. e LCI au cas d'espèce, ne sont pas suffisants pour renverser la pratique constante de la chambre de céans, si bien que le grief de contrariété à l'art. 129 LCI - au sujet duquel la recourante est pour le moins ambivalente, dès lors qu'elle a d'ores et déjà restitué le trop-perçu de loyer pourtant ordonné sur la même base - doit être écarté.

- 9/14 - A/2016/2011

E. 8

a. 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 Cst.). 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 (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 (CC - 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'éluent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 137 I 135 consid. 2.5.2 ; 135 I 106 consid. 2.1 ; 131 I 333 consid. 2.1 ; 130 I 169 consid. 2.1 ; 129 I 402 consid. 2 et les arrêts cités ; 129 I 330 consid. 3.1). 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 (ATF 117 Ia 328 consid. 2b ; 113 Ia 126 consid. 9d ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.2).

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).

b. 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 (ATF 116 Ia 401 consid. 9 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_358/2010 du 18 janvier 2011 consid. 3.3). Ceci est également le cas du contrôle des loyers - jusqu'à dix ans du moins - en cas de rénovation (ATF 137 I 135 consid. 2.2 ; 131 I 333 consid. 2.2 ; 101 Ia 502 consid. 2d).

E. 9

A teneur de l'art. 269d CO, le locataire peut contester le loyer initial dans les trente jours suivant la réception de la chose lorsque le bailleur a sensiblement augmenté le loyer initial pour le même objet, par rapport au précédent loyer (art. 270 al. 1 CO). En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent exiger que, lors de la conclusion d'un nouveau bail, le propriétaire fasse usage d'une

- 10/14 - A/2016/2011 formule officielle de même teneur que celle mentionnée à l'art. 269d CO (art. 270 al. 2 CO). Il s'agit de celle prévue pour la notification des hausses de loyer en cours de bail. Dite formule est celle agréée par le canton. Toute situation de hausse de loyer impliquant l'utilisation de cette formule est nulle si elle n'est pas faite au moyen de celle-ci (art. 269d al. 1 CO).

Le canton de Genève a fait usage de cette faculté (art. 109 de la loi d'application du CC et autres lois fédérales en matière civile, du 28 novembre 2010 - LaCC - E 1 05) Cette dernière disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2011, mais cette règle existait déjà sous l'égide de l'aLaCC du 7 mai 1981, à l'art. 24 de celle-ci.

Si, conformément aux art. 3 et 9 LDTR, la recourante avait sollicité une autorisation de construire du département avant d'effectuer les travaux de transformation de l'appartement considéré, elle aurait dû, à teneur du droit fédéral et de la législation en vigueur à Genève à ce sujet, communiquer le 1er novembre 2005 à Mme Y_____, en sus du bail, un exemplaire de la formule d'avis de fixation du loyer initial contenant les éléments cités à l'art. 24 aLaCC, et comportant un loyer compatible avec le loyer maximal calculé par cette autorité.

E. 10

a. La jurisprudence a admis la licéité et la proportionnalité de l'obligation d'établir dans un tel cas un nouveau bail et/ou un nouvel avis de fixation du loyer initial (ATA/269/2012 du 8 mai 2012 consid. 5 ; ATA/152/2010 du 9 mars 2010 consid. 5 ; ATA/413/2008 du 26 août 2008 consid. 6 ; ATA/567/2005 du 16 août 2005 consid. 26 ; ATA/911/2004 du 23 novembre 2004 consid. 4 et 5).

b. Dans un arrêt de 2005, sur lequel se fonde le raisonnement du TAPI, et dans une espèce fort similaire à la présente, le Tribunal fédéral a émis le considérant suivant : « on ne voit pas pour quel motif le contrat n'indiquerait pas le loyer effectif, qui est un élément essentiel du contrat de bail (ATF 119 II 347). En outre, le procédé utilisé par la recourante n'est pas anodin. Pour majorer unilatéralement un loyer en effet, le bailleur ne devrait invoquer que des critères relatifs, et le juge appliquer la méthode relative. Exceptionnellement, la jurisprudence admet que le bailleur se prévale directement d'un facteur absolu et que le juge applique la méthode absolue pour examiner une majoration unilatérale du loyer. Cela s'explique par le fait que les dispositions concernant la contestation des loyers abusifs ne s'appliquent pas aux locaux d'habitation dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité (art. 253b al. 3 CO), d'une part, et parce que les modalités spécifiques auxquelles obéit la fixation du loyer par l'autorité administrative ne sont pas de nature à éveiller chez le locataire la confiance, propre à la méthode relative, quant au caractère suffisant du dernier loyer qu'il a payé, d'autre part (ATF 129 III 272 consid. 2.1 ; 123 III 171 consid. 6a ; 117 II 77 consid. 2). Ces principes dégagés en relation avec la législation cantonale de subventions à la construction de logements sociaux s'appliquent, mutatis mutandis, à la situation où comme en l'espèce, le loyer est fixé par l'autorité administrative pour vérifier que

- 11/14 - A/2016/2011 les loyers consécutifs à des travaux de rénovation correspondent aux besoins prépondérants de la population (art. 11 al. 2 LDTR). Il est dès lors conforme à l'intérêt public lié à la bonne foi en affaires et à l'objectif poursuivi par la loi qui est de préserver un parc locatif correspondant aux besoins de la population que le loyer pris en compte pour une éventuelle majoration après la fin du contrôle cantonal soit celui fixé par le Département cantonal (soit CHF 14'000.-) et non celui indiqué dans les contrats des 29 mars et 6 mai 1999 (soit CHF 19'800.- et CHF 19'440.-) Contrairement à ce que soutient la recourante, la solution retenue par le Tribunal administratif n'influe en rien sur la majoration ultérieure du loyer selon les principes qui viennent d'être rappelés. En particulier, l'obligation de rectifier les baux initiaux n'a pas pour effet de prolonger le contrôle étatique au-delà du délai légal, ni d'empêcher la recourante, si elle l'estime justifié, de majorer le loyer selon les règles du droit civil après la fin de la période de contrôle de trois ans » (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.3.2).

c. En 2008, le Tribunal fédéral a confirmé que « le contrôle des loyers sous l'angle de l'art. 12 LDTR implique que le propriétaire doit rectifier les baux indiquant un loyer qui ne

correspond pas à celui fixé par le département », en rappelant l'arrêt précité (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_468/2008 du 15 décembre 2008 consid. 2.2).

d. En revanche, en 2010, il a - sans nullement indiquer opérer un revirement de jurisprudence - tenu le raisonnement suivant : « l'obligation d'établir un nouveau bail conforme, en particulier dès le 1er mars 2002, date à laquelle le contrôle des loyers a cessé, va plus loin que le simple respect de l'autorisation de construire. Elle implique un nouvel accord entre les partenaires contractuels, avec la fixation éventuelle d'un nouveau loyer. La conclusion obligatoire d'un tel contrat heurte le principe de la liberté contractuelle, énoncé aux art. 1 et 19 CO et qui bénéficie de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 135 I 233 consid. 5.4). Certaines dérogations à cette liberté peuvent certes se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 131 I 333 consid. 2.3 ; 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). Cela suppose notamment l'existence d'une base légale (art. 36 al. 1 Cst.), laquelle fait défaut en l'espèce puisque la LDTR ne saurait s'appliquer à la fixation du montant du loyer après la période de contrôle. Il est certes vraisemblable que le loyer fixé à ce moment eût été inférieur si le loyer précédent avait été conforme à l'état locatif pris en compte dans l'autorisation de rénover. Cette question ne relève toutefois plus du droit public cantonal, mais du droit privé fédéral. L'arrêt attaqué le reconnaît d'ailleurs implicitement puisqu'il ne dit rien sur la question, essentielle, du montant du loyer qui devra être convenu après la fin du contrôle étatique. L'arrêt attaqué doit dès lors être annulé en tant qu'il confirme l'obligation d'établir un bail à partir du 4 janvier 2000 » (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2010 du 26 août 2010 consid. 3.3).

- 12/14 - A/2016/2011

E. 11

Un changement de jurisprudence n'est pas annoncé dans cet arrêt, et les décisions antérieures n'y sont pas citées. Ce dernier a pour conséquence que le bailleur qui a fait exécuter des travaux sans autorisation et a augmenté indûment les loyers peut néanmoins compter sur une entrée en vigueur dudit loyer indu dès la fin de la période de contrôle, sans possibilité pour le locataire de le contester.

La chambre de céans considère dès lors que cet arrêt n'a pas opéré un changement de jurisprudence conformément aux exigences posées par le Tribunal fédéral lui-même (ATF 138 III 270 consid. 2.2.2 ; 136 III 6 consid. 3 ; 135 II 78 consid. 3.2). La jurisprudence plus ancienne, notamment l'arrêt précité de 2005, confirmé en 2008, doit donc continuer d'être appliquée, comme l'a fait du reste le TAPI dans le jugement querellé.

Ce dernier sera donc confirmé sur ce point, et le grief de violation de la primauté du droit fédéral écarté. Il en va de même du grief relatif au respect de l'autorisation de construire par la SI, dès lors que les mesures prises par celle-ci sont insuffisantes pour rétablir une situation conforme au droit.

E. 12

La recourante allègue enfin que la décision du 26 mai 2011 serait manifestement inopportune et constitutive d'un excès et d'un abus (sic) du pouvoir d'appréciation, dans la mesure où le bail dont l'établissement était demandé était déjà échu au moment de son établissement.

E. 13

Selon l'art. 61 al. 2 LPA, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi.

En l'absence d'une telle exception dans la LDTR comme dans la LCI, ni le TAPI ni la chambre de céans n'avaient à examiner l'opportunité de la décision du département.

E. 14

Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui exerce son appréciation alors que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième. Il y a également excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où l'excès de pouvoir est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation. Il y a enfin abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et les arrêts cités).

- 13/14 - A/2016/2011

Ainsi qu'il résulte des définitions qui précèdent, les notions d'excès et d'abus du pouvoir d'appréciation sont mutuellement exclusives.

E. 15

En outre, selon la jurisprudence, une remise en état peut être ordonnée jusqu'à trente ans après l'exécution des travaux litigieux, sauf dans certains cas où l'administré est de bonne foi (ATF 132 II 21 consid. 6.3 ; 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_478/2011 du 9 février 2012 consid. 2.4 ; ATA/152/2010 du 9 mars 2010 consid. 6c).

En l'espèce, la recourante ne peut se prévaloir de sa bonne foi ; elle n'a du reste pas contesté l'amende administrative qui lui a été infligée. En imposant une remise en conformité six ans après l'exécution illicite des travaux, le département n'a commis ni excès ni abus de son pouvoir d'appréciation, si bien que ce grief sera écarté.

E. 16

Mal fondé, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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