

GE_GERICHTE ATA/694/2016 vom 23. August 2016

GE Cour de justice, 2016-08-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_694_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/694/2016 du 23 août 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/694/2016 del 23 agosto 2016

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 présente cause a fait l'objet d'une instruction complète, tous les témoins dont l'audition a été demandée ayant été entendus. La chambre administrative statuant avec un plein pouvoir de cognition en matière d'application de la LDTR, toute éventuelle violation du droit d'être entendue de l'une ou l'autre des parties aura ainsi été réparée, l'examen de ces questions ne relevant pas de l'opportunité (arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4 et les arrêts cités ; ATA/73/2005 du 15 février 2005 ; ATA/703/2002 du 19 novembre 2002 ; ATA/609/2001 du 2 octobre 2001 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, 3ème éd. 2011, vol. II, ch. 2.2.7.4 p. 324 ; Thierry TANQUEREL Manuel de droit administratif, 2011 p. 516 n. 1554).

E. 3

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, et tout en assurant la

- 14/21 - A/3196/2012 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). Elle s'applique à tout bâtiment situé dans l'une des zones de construction prévues par l'article 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 des normes de l'une des 4 premières zones de construction en vertu des dispositions applicables aux zones de développement (art. 2 al. 1 let a LDTR) et qui comporte des locaux qui, par leur aménagement et leur distribution, sont affectés à l'habitation (art. 2 al. 1 let a LDTR), à l'exception des maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement, ainsi que les villas en 5ème zone comportant un ou plusieurs logements.

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de considérer que la réglementation de la LDTR correspond à un intérêt public évident (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4 p. 211 ss ; 113 Ia 126 consid. 7a p. 134 ; 111 Ia 23 consid. 3a p. 26 et les arrêts cités). Par ailleurs, la réglementation mise en place par la LDTR est en soi conforme au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformation (ATF 116 Ia 401 consid. 9 p. 414 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2012 du 3 mai 2013 consid. 2.3).

E. 4

Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). Les travaux qui doivent être qualifiés de travaux de transformation sont ceux décrits à l'art. 3 al. 1 et 2 LDTR. Parmi ceux-ci figurent les travaux de transformation proprement dits qui modifient 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), la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de bains et cuisines (art. 3 al. 1 let. c LDTR) mais aussi les travaux de rénovation soit la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements (art. 3 al. 1 let. d LDTR) sous réserve qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. Ces derniers, non assujettis à la LDTR, sont les travaux courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration importante du confort existant. En revanche des travaux d'entretien différés dans le temps, rendus nécessaire par les carences du propriétaire sont assimilés à des travaux de transformation soumis à la LDTR (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, *La LDTR : démolition, transformation, changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logement et appartements*, 2014, p. 192 n. 2.5.3).

E. 5

De jurisprudence constante, il y a lieu, pour distinguer entre des travaux d'entretien courant non soumis à la LDTR et des travaux de rénovation assimilés à

- 15/21 - A/3196/2012 des travaux de transformation au sens de l'art. 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir : a. Examiner d'abord si, de par leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR, en raison d'une incidence directe de ceux-ci sur le loyer du logement (ATA/328/2013 du 28 mai 2013, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_624/2014 du 13 février 2014), ou lorsque, n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 ; ATA/135/2011 du 1er mars 2011 et la jurisprudence citée ; Alain MAUNOIR, *La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence*, in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée) ; on parle alors aussi de travaux d'entretien différés dans le temps (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 193). b. Puis s'attacher à l'ampleur desdits travaux et, partant, à leur coût et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements, au risque que le loyer de ces derniers ne réponde plus aux besoins prépondérants de la population (ATA/645/2012 précité ; ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 et les références citées ; Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 193).

En rapport avec ce dernier point, un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population lorsque son loyer est compris entre CHF 2'536.- et CHF 3'405.- la pièce par année (Arrêté du Conseil d'État du 24 août 2011

relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population - ArRLoyers - L 20.05), ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'art. 25 LDTR. Selon l'ArAppart déterminant au moment des faits, comme selon celui actuellement en vigueur, il y a pénurie dans toutes les catégories d'appartements de une à sept pièces inclusivement.

E. 6

a. Selon la jurisprudence bien établie de la chambre de céans, ont été considérés comme relevant de l'entretien au regard de leur nature, l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et des parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie (ATA/440/2015 du 12 mai 2015 ; ATA574/2014 du 19 juillet 2014 ; ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les références citées). En revanche, la chambre administrative a retenu la réfection complète des peintures, papiers peints et parquets, avec pose

- 16/21 - A/3196/2012 des radiateurs, l'installation d'un agencement de cuisine et de nouveaux sanitaires et la mise en conformité des installations électriques dans un appartement de deux pièces et demie comme étant des travaux de rénovation soumis à autorisation (ATA/645/2012 précité).

b. Il y a lieu en particulier de tenir compte des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis, et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (ATA/646/2010 précité et les références citées).

c. Ne sont pas assujettis à la loi les travaux d'entretien courant qui devraient être pris en charge par le compte d'exploitation de l'immeuble et qui ne devraient donc pas provoquer d'augmentation de loyer ou n'entraîner qu'une modeste hausse de loyer (Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO GAUDIN, op. cit., p. 207).

d. Comme la doctrine récente l'a mentionné, la chambre administrative a certes pu retenir à certaines occasions que n'étaient pas soumis à la LDTR des travaux d'entretien différés ou non dans le temps, dont le coût par pièce était inférieur à CHF 10'000.- (ATA/642/2013 du 1er octobre 2013 ; ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 ; ATA/96/2007 du 6 mars 2007 ; Emmanuelle GAIDE/ Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 193/194). Il ne s'agit cependant pas d'une règle générale. Récemment, la chambre administrative a encore précisé, en rapport avec l'argument du coût des travaux par pièce, qu'il ne lui appartenait pas de dicter au département de ne pas requérir de demande d'autorisation de construire pour des travaux de moins de CHF 10'000.- par pièce (ATA/574/2014 du 29 juillet 2014 ; ATA/334/2014 du 13 mai 2014 consid. 14).

Le critère du coût par pièce constitue un critère auquel le département peut recourir, mais qui doit être relativisé. En réalité, pour déterminer la qualification de travaux entrepris dans des logements situés dans des bâtiments visés à l'art. 2 LDTR et, partant, la nécessité de demander une autorisation de les effectuer au département, il convient de prendre en compte la situation dans son ensemble et d'appliquer à celle-ci les différents critères abordés précédemment : la nature des travaux, leur ampleur dans leur ensemble, le moment auquel ils interviennent, leur répercussion sur le loyer précédent ou futur et sa conformité aux besoins prépondérants de la population, sans que les travaux entrepris ne conduisent à un changement d'affectation qualitatif du logement, ainsi que leur rapport avec la valeur de l'immeuble de manière proportionnelle, tout en évaluant dans quelle mesure les travaux

effectués permettent raisonnablement et de manière ordinaire de conserver la chose en bon état.

E. 7

C'est le département, et non l'administré, qui détermine dans chaque cas si des travaux relèvent de l'entretien ou de la transformation. Si des travaux de pur entretien ne nécessitent pas d'autorisation, en cas de doute, il incombe au propriétaire de demander l'avis du département et d'effectuer les démarches

- 17/21 - A/3196/2012 nécessaires pour agir en conformité de la loi (Emmanuelle GAIDE/ Valérie DEFAGO GAUDIN, op. cit., p. 186 et jurisprudence cantonale citée).

E. 8

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 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI -L 5 05), sous réserve 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).

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. Dans le domaine de la LDTR, si le département constate que des travaux ont été effectués sans autorisation, la première des mesures adéquates à sa disposition dans cette situation est d'ordonner le dépôt d'une requête à celui qui ne s'est pas soumis à une telle obligation.

Conformément à l'art. 137 al. 1 LCI, en relation avec l'art. 44 al. 1 LDTR, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI et à la LDTR. Le montant maximum de l'amende s'élève à CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation, mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation de l'amende, du degré de gravité de l'infraction (art. 137 al. 3 LCI).

E. 9

Il n'est à juste titre pas contesté par la recourante que le bâtiment dans lequel se trouve l'appartement litigieux, situé en zone 2 et affecté à l'habitation, est soumis à la LDTR. Le litige porte sur la qualification des travaux effectués dans l'appartement qui entraînerait ou non une obligation de demander, en application des dispositions de cette loi, une autorisation au département pour les réaliser. Il porte également sur le principe et le montant de l'amende infligée à la recourante pour avoir contrevenu à cette obligation.

E. 10

À l'issue de l'instruction menée devant le TAPI et la chambre administrative, il doit être retenu qu'à l'époque où Madame M_____ louait l'appartement litigieux, celui-ci était sans confort, soit sans salle de bains ni douche ni eau chaude ni chauffage. Sous cet angle, le plan, tiré de l'APA/5_____, utilisé par l'enquêteur du département lors du constat d'infraction du 20 septembre 2012 pour matérialiser ses constats par le croquis, ne peut être utilisé pour établir l'état des lieux existant avant l'entrée en jouissance de l'appartement par

la locataire actuelle. Il suggère en effet l'existence d'une salle de bain avec baignoire entre la chambre à coucher et la salle de séjour (dessinée

- 18/21 - A/3196/2012 en rouge) dont l'instruction révèle qu'elle n'a jamais été réalisée, que ce soit à l'époque où l'actionnaire de la société était M. J _____ ou plus tard. En revanche, le témoignage crédible de Mme M _____ permet de retenir que jusqu'en 2005, il n'y avait aucune salle de bain dans l'appartement, ni même d'eau chaude lorsqu'elle y habitait. En outre, il est acquis que c'est l'ancien actionnaire et administrateur de A _____ qui a donné l'ordre de créer une salle de bain avec douche par emprise sur la cuisine. De même, il est établi qu'après le départ de Mme M _____ et avant la location à Mme L _____, l'appartement a été équipé d'un chauffage à gaz avec radiateurs et d'un circuit de distribution d'eau chaude, que la salle de séjour a été agrandie par l'abattage de la paroi de séparation du couloir d'accès et aménagée par la pose d'un faux-plafond.

Le donneur d'ordre de chacun de ces travaux n'a pu être formellement déterminé. Si Mme M _____ a admis des travaux de vitrification du parquet et, si le décroissement de la salle de séjour pourrait être le fait de l'un des locataires qui a vécu dans l'appartement entre 2005 et 2010, il n'est pas concevable que ce soit l'un de ces derniers, locataires de courte durée selon le témoin J _____, qui ait pris l'initiative d'entreprendre des travaux de l'importance et du coût d'une installation de chauffage et d'un circuit d'eau chaude. Il sera retenu que les plus importants de ces travaux ont été entrepris à l'initiative de la recourante, et qu'ils s'ajoutent à ceux dont elle produit les factures.

E. 11

La recourante fait valoir que doivent seuls être pris en considération les travaux entrepris sous l'égide de son actionnaire actuel. Ce raisonnement ne peut être suivi. La recourante, personne morale, omet en effet de considérer qu'au-delà de la personne de son actionnaire ou de son administrateur, c'est elle qui a été sans discontinuité propriétaire de l'immeuble entre 2005 et 2010, période durant laquelle tous les travaux précités ont été entrepris dans l'appartement. C'est elle qui en a économiquement bénéficié et qui, a priori, les a financés. Ainsi, durant toute la période considérée, c'est elle seule qui était directement soumise au respect de la LDTR. Ainsi, quels que soient les changements intervenus dans la composition de son actionnariat ou de ses organes, elle est liée par les actes de gestion pris en son nom. C'est donc l'ensemble des travaux entrepris dans l'appartement à l'initiative de l'un ou l'autre des organes de la société ou de ses mandataires qui doit être pris en compte pour déterminer s'ils sont soumis à autorisation en vertu de la LDTR.

E. 12

En l'occurrence, alors que l'appartement était vétuste, sans aucun confort et manifestement non entretenu régulièrement, comme il a été décrit par la locataire qui l'a quitté en 2005, il s'est retrouvé, dès 2010, avoir les caractéristiques d'un appartement dont le confort existant a été amélioré par l'adjonction d'un double dispositif, constitué d'une salle de bains et par un chauffage des locaux.

- 19/21 - A/3196/2012

E. 13

La recourante insiste sur la modicité du coût par pièce de ces travaux qui la soustrairait aux obligations d'autorisation découlant de la LDTR. Cette position ne peut être suivie.

Tout d'abord, les pièces qu'elle a produites pour justifier de ces coûts ne couvrent pas l'entier des travaux entrepris, puisqu'elles n'incluent pas les frais d'aménagement de la salle de bain ou du séjour, ni ceux de l'installation de chauffage et d'eau chaude, soit les frais les plus importants qui ont été engagés. On ne peut donc retenir comme établi que ledit coût n'aurait pas dépassé CHF 19'945.70 ainsi qu'elle le prétend, le coût de l'ensemble des travaux représentant un montant bien plus important si l'on y inclus lesdits frais. La question du coût est cependant secondaire sous l'angle de la soumission à la LDTR. Cependant, l'élément décisif est que l'ensemble de ces travaux ne constitue ni de simples travaux d'entretien au sens de l'art. 3 al. 2 LDTR, ni des travaux d'entretien différés dans le temps. Leur ampleur a en effet abouti à une modernisation de l'appartement qui ainsi changé de standing par l'adjonction de différents éléments de confort. Ce constat permet pleinement de les qualifier de travaux de transformation au sens de l'art. 3 al. 1 let. a ou let. c, voire let. d LDTR, lesquels sont soumis à autorisation préalable, sans même que la question de leur coût, voire de leur coût par pièce ou de leur coût rapporté à la valeur de l'immeuble n'ait à être abordée.

Au demeurant, dans le cas d'espèce, une soumission à la LDTR se justifie d'autant plus que l'impact des travaux entrepris été pour le moins conséquent sur le loyer de l'appartement. Si, avant travaux, celui-ci, d'un montant de CHF 1'400.- la pièce/l'an se situait en dessous du loyer minimum correspondant aux besoins prépondérants de la population, c'est parce que l'objet loué correspondait à un appartement sans confort destiné aux catégories les plus modestes de la population. Or après travaux, celui-ci a passé à CHF 6'400.-la pièce/l'an, soit un montant bien supérieur au maximum de la fourchette prévue par l'ArRLoyers, le faisant changer de catégorie d'appartements locatifs. Or, un tel changement de typologie, visé expressément à l'art. 9 al. 2 let. a LDTR, nécessite la mise en œuvre des mécanismes de contrôle instaurés par cette loi.

Ainsi que le TAPI l'a constaté, c'est donc à juste titre que le département, en application de l'art. 129 LCI, a ordonné à la recourante de déposer une demande d'autorisation, dans le but de mettre fin à une situation contraire au droit et de déterminer les loyers qui pouvaient être autorisés au regard des travaux admissibles.

E. 14

Il reste à déterminer si l'amende de CHF 5'000.- infligée à la recourante doit être maintenue eu égard à la décision du département de regrouper les différentes amendes prononcées et de les réduire à un montant unique de CHF 10'000.-. En l'occurrence, l'amende litigieuse se rapporte à un autre complexe de fait que celui qui a été réglé dans le cadre de l'ATA/541/2016 précité. Sur le principe, le

- 20/21 - A/3196/2012 prononcé d'une amende par le département est fondé. Toutefois, le sort de la présente cause a été abordé entre les parties dans le cadre de leurs pourparlers, et c'est d'accord entre elles que, ne parvenant pas à s'entendre sur le statut juridique de l'appartement visé par le présent contentieux, elles ont demandé à la chambre administrative de trancher le litige. Il est regrettable que la question du recours contre l'amende prononcée dans la décision litigieuse n'ait pas été réglée plus précisément dans le cadre de l'accord entériné par l'arrêt ATA/541/2016, ce qui engendre une divergence au sujet de son sort.

En l'occurrence, eu égard au principe de la bonne foi garanti par les art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) qui

n'autorise pas une autorité publique à profiter d'une insuffisance de sa part, et vu le doute sur le fait de savoir si l'amende prononcée faisait ou non partie du montant global précité, la chambre administrative admettra que son sort a été réglé dans le cadre de l'accord précité. Au demeurant, ceci peut se justifier par l'application des règles pénales sur le concours d'infractions (art. 49 al. 1 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 - CP - RS 311.0) qui s'appliquent aux amendes administratives (ATA/824/2015 du 11 août 2015 consid. 14b et les références citées).

E. 15

À titre principal, le recours sera rejeté s'agissant de la nécessité de déposer une demande d'autorisation auprès du département, ceci pour permettre une mise en conformité des travaux entrepris et arrêter le montant du loyer admissible après travaux. Il sera très partiellement admis sur la question de l'amende, ceci au sens des considérants précités.

E. 16

Vu l'issue du litige, un émolument réduit de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée, compte tenu des motifs qui sont à l'origine de l'admission partielle du recours (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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