

# **GE\_GERICHTE A/578/2015 vom 21. März 2017**

GE Cour de justice, 2017-03-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_578\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_578_2015)

FR: GE\_GERICHTE A/578/2015 du 21 mars 2017

IT: GE\_GERICHTE A/578/2015 del 21 marzo 2017

## **Regeste**

**DROIT D'ÊTRE ENTENDU** | L'appartement a été complètement détruit par un incendie. Les travaux entrepris sont des rénovations onéreuses et qui dépassent largement les prestations attendues du bailleur. La recourante a également procédé à une importante augmentation du loyer à la remise en location après la fin des travaux, soit de 122 %. Les travaux litigieux ont une incidence sérieuse sur la catégorie initiale du logement en cause, qui entraine dans la catégorie des appartements dans lesquels régnait à l'époque la pénurie. Pour ces motifs, le DALE a procédé à une juste application de la loi en faisant sien le préavis LDTR et en soumettant l'autorisation aux conditions formulées dans ce document. Recours rejeté. | Cst.9 ; Cst.29.al2 ; CO.256 ; OBLF.14.al1 ; LDTR.1.al1 ; LDTR.1.al2.leta ; LDTR.9.al1 ; LDTR.3.al1 ; LDTR.3.al2

## **Erwägungen**

### **E. 2**

, situé au cinquième étage dudit immeuble était loué pour un loyer annuel de CHF 6'480.-, plus charges, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. 2) Le 20 avril 2009, suite à un incendie ayant détruit l'appartement, la régie Naef et Cie SA (ci-après : Naef ou la régie), agissant pour la propriétaire, a déposé par l'intermédiaire d'Alios SA (ci-après : Alios), mandataire, une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée (ci-après : APA) auprès de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information, devenu le département de l'urbanisme, puis le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) pour la remise en état de l'appartement. Le coût estimé des travaux était de CHF 97'802.82. La demande a été enregistrée sous le n o d'APA 31'313-2. Par courrier séparé du même jour, Alios a requis du département la transformation de l'APA en autorisation par annonce de travaux (ci-après : APAT), car l'appartement ayant complètement brûlé, il n'était pas habitable en l'état. 3) Le 28 juillet 2009, Naef a informé le département avoir consulté la compagnie d'assurance incendie de l'immeuble. Aucune demande d'autorisation n'était nécessaire en cas de sinistre incendie. De ce fait, elle priait le département de considérer la demande d'APA 31'313-2 comme nulle et non avenue. 4) Le 11 août 2009, le département a accusé réception de l'envoi du 28 juillet 2009 de Naef par un courrier adressé à Alios : « les pièces qu'il contenait ont été enregistrées à titre de plans complémentaires de votre requête. Après examen de ces documents, le département statuera sur votre demande et sa décision vous sera communiquée ». 5) Le 25 août 2009, Naef a signé un contrat de bail avec Madame Sonia BOUDELLAA et Monsieur Abderrahim OUTALEB pour l'appartement d'une pièce et demie. Le loyer fixé était de CHF 14'400.- par an, plus charges, dès le 1<sup>er</sup> septembre 2009. 6) Le 24 septembre 2009, le département a envoyé un courrier à Naef : « nous nous référons à votre lettre du 28 juillet 2009 par laquelle vous nous informez que votre client

renonce au projet cité en titre. En conséquence, nous procédons au classement de cette affaire ». 7) Le 23 janvier 2012, l'association genevoise de défense des locataires, devenue depuis lors l'association genevoise des locataires (ci-après : ASLOCA) a demandé au département si une autorisation de construire avait été délivrée pour les travaux exécutés dans l'appartement, cas échéant, si un loyer maximum après travaux avait été fixé. 8) Le 20 mars 2012, un rapport d'enquête a été établi par le département après une visite de l'appartement. Des travaux sans autorisation avaient été effectués. Tous les sols avaient été rénovés et vitrifiés. Les peintures des murs et des plafonds avaient été refaites. Les carrelages et les faïences avaient été changés, les radiateurs également ainsi que les appareils sanitaires, l'équipement de la cuisine, le réseau électrique et les menuiseries intérieures et extérieures. 9) Le 22 mars 2012, le département a invité Naef à déposer des observations, accompagnées des documents utiles relatifs à la nature et au coût de l'ensemble des travaux réalisés dans le logement sans autorisation de construire, dans la mesure où l'APA 31'313-2 du 29 avril 2009 avait été retirée le 28 juillet 2009 et classée. Ces travaux étaient susceptibles d'être assujettis à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et/ou à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). De plus, une hausse de loyer de 122 % à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 était constatée. Toutes mesures et/ou sanctions demeuraient expressément réservées. 10) Le 27 mars 2012, Naef a exposé au département que le motif du retrait de la demande d'APA résidait dans le fait que les travaux étaient consécutifs à un incendie. Le département ayant purement et simplement procédé au classement de l'affaire sans émettre le moindre commentaire quant au motif du retrait, il apparaissait que les travaux réalisés dans cet appartement et son environnement n'étaient pas assujettis aux lois mentionnées. 11) Le 31 mai 2012, le département a répondu à l'ASLOCA. Une visite sur place avait confirmé que le logement avait été complètement rénové. Ces travaux faisaient suite à un incendie. Le département avait accepté l'annulation d'une demande d'APA et avait renoncé à instruire cette requête pour les travaux urgents de remise en état du logement. Ce logement n'avait donc pas été soumis à la LDTR pour fixation du loyer. 12) Le 16 juillet 2012, l'ASLOCA a demandé au département quelle était la base légale qui avait permis de dispenser la propriétaire de requérir une autorisation pour les travaux entrepris. L'immeuble était soumis à la LDTR et le loyer maximum admissible aurait dû être fixé conformément à celle-ci. 13) Le département a répondu le 7 août 2012 en réitérant sa position. La pratique du département était de ne pas assujettir à autorisation la remise en état après incendie d'un logement, les travaux ne relevant pas de la volonté du propriétaire. 14) Le 21 août 2012, l'ASLOCA a requis du département le prononcé d'une décision afin qu'elle puisse faire l'objet d'un recours. 15) Le 4 septembre 2012, l'ASLOCA a informé le département qu'elle avait été constituée formellement pour la défense des intérêts de Mme BOUDELLAA et de M. OUTALEB. 16) Le 4 octobre 2012, le département a répondu à l'ASLOCA. Il avait rendu une décision en date du 24 septembre 2009, adressée à Naef, lui signifiant qu'il avalisait la demande de retrait d'autorisation de construire et procédait au classement de l'affaire. Dite décision était manifestement entrée en force. Les locataires n'avaient pas contesté le loyer de l'appartement dans le délai légal. Il n'entendait pas rendre une nouvelle décision. 17) Sur demande de l'ASLOCA, le département lui a transmis l'échange de courriers des 28 juillet 2009 et 24 septembre 2009. 18) Le 7 novembre 2012, par mémoire de leur mandataire commun, les locataires et l'ASLOCA ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI)

contre la décision du département du

#### **E. 4**

octobre 2012, reçue le 8 octobre 2012, en concluant principalement à ce que les travaux de rénovation intervenus suite à l'incendie soient soumis à la LDTR et à la fixation d'un loyer maximum après travaux. 19) Le 14 janvier 2013, le département a conclu à son rejet. 20) Le 26 février 2013, le représentant du département a été entendu lors d'une audience de comparution personnelle des parties. Il n'était pas en mesure de dire si en 2009 une pratique tendant à affranchir le propriétaire d'un appartement incendié du dépôt d'une demande d'autorisation existait. Aujourd'hui, tel n'était pas le cas. Si un logement était détruit par un incendie et qu'il était en soi soumis à la LDTR, le dépôt d'une autorisation était impératif. Mais, par souci de cohérence, le département n'avait pas donné suite au rapport d'enquête et aux observations de Naef faites le 27 mars 2012, en considérant qu'une autorisation n'était pas nécessaire dans ce cas. 21) Par jugement du 5 mars 2013, le TAPI a admis le recours et invité le département à statuer sur la demande formulée par l'ASLOCA et les locataires le 23 janvier 2012. Les faits dénoncés n'avaient fait l'objet ni d'une instruction complète ni d'une décision de la part du département et il n'appartenait pas au TAPI de se prononcer sur les questions juridiques de fond soulevées. Le refus du département de rendre une décision était constitutif d'un déni de justice formel. 22) Le 5 avril 2013, le département a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement du TAPI en concluant à son annulation. Par son courrier du 24 septembre 2009, le département avait clairement manifesté sa volonté de ne pas soumettre les travaux à autorisation. Il s'agissait là d'une décision au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) qui ne respectait certes pas les exigences de forme, mais qui réunissait les éléments caractéristiques d'une décision. Au demeurant, le comportement du département constituait en lui-même une décision. En ne soumettant pas les travaux à autorisation, le département avait renoncé également à fixer le montant des loyers en application de la LDTR. 23) Le 10 avril 2013, le TAPI a transmis son dossier sans observation. 24) Le 15 mai 2013, l'ASLOCA et les locataires ont conclu au rejet du recours ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure. Le refus fautif du département d'exercer sa compétence vidait de sens le but même de la LDTR. 25) Le 24 mai 2013, le département a répliqué. 26) Par arrêt du 26 novembre 2013, la chambre administrative a rejeté le recours formé par le DALE contre ce jugement ( ATA/777/2013 ). L'existence d'une pratique administrative, alléguée par le département, consistant à ne pas soumettre à autorisation les travaux de rénovation à effectuer après un incendie n'était pas documentée et ne pouvait être considérée plus avant. En conséquence, le principe de la soumission des travaux réalisés à la procédure d'autorisation LCI était établi, ce qui n'était finalement plus contesté par le département. De même, la soumission des travaux à une procédure d'autorisation LDTR ne pouvait être exclue d'emblée sans instruction complète à effectuer par le département. Le département n'avait pas rendu de décision entrée en force qui l'empêcherait de donner suite aux constatations faites dans son rapport d'enquête et à la requête des intimés. 27) Le 28 novembre 2014, faisant suite à l'ordre du département, après relance des 11 août, 23 septembre, 27 octobre 2014 du département, malgré sa régulière prise de position contre un dépôt de demande d'autorisation des 25 août, 29 septembre et 31 octobre 2014, la société a déposé sa demande d'autorisation de construire, enregistrée par le DALE le 10 décembre 2014 sous la référence APA 41'446-1. Le coût des travaux estimé était de CHF 97'803.- et se composait du remplacement de tous les sanitaires (CHF 16'936.-), la réfection complète

des peintures y compris les tapisseries (CHF 17'059.-), la pose de carrelage dans la cuisine et la salle de bain (CHF 9'820.-), la remise en état des installations électriques y compris tableau et gaine PVC (CHF 9'027.-) divers travaux de menuiseries (CHF 9'576.-), le remplacement des vannes thermostatiques et la pause d'un sèche serviette (CHF 4'500.-), la pose d'un nouveau parquet (CHF 9'142.-), l'installation d'une cuisine équipée d'un lave-vaisselle, d'un four, d'une plaque de cuisson en vitrocéramique, d'une hotte et d'un frigo (CHF 5'770.-) et enfin le remplacement des fenêtres (CHF 8'349.-). Des photographies du logement après l'incendie étaient jointes au dossier. La cuisine n'était pas équipée et la salle de bain pourvue d'une baignoire et d'un lavabo anciens. L'appartement était vétuste.

28) Le 16 janvier 2015, le service LDTR de l'office cantonal du logement et de la planification foncière, rattaché au département, a préavisé favorablement la requête, sous conditions du respect des dispositions de la LDTR et de l'application, pour une durée de trois ans à dater de la remise en location après la fin des travaux, d'un loyer maximum de CHF 6'810.- l'an, soit CHF 3'405.- la pièce l'an. Suivait le calcul détaillé.

29) Par décision APA 41'446-1 du 21 janvier 2015, publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 27 janvier 2015, le DALE a délivré l'autorisation de construire à Naef. Sous ch. 4, il était précisé que les conditions figurant dans les trois préavis, dont le préavis du 16 janvier 2015 précité, faisaient partie intégrante de l'autorisation et devaient être strictement respectées.

30) Par acte du 19 février 2015, la société a interjeté recours auprès du TAPI et conclu à l'annulation de la décision précitée.

a. Elle concluait préalablement à l'audition des parties, de même que de trois témoins, soit Messieurs Jean-Philippe FERRERO et Blaise DUPONT, respectivement responsable du service juridique et fondé de pouvoir chez Naef, et Monsieur Daniel HAAS, spécialiste LDTR du département. Le DALE souhaitait lui appliquer un changement de pratique de manière rétroactive, alors qu'il lui avait donné « l'assurance que les travaux de remise en état après incendie n'étaient pas soumis à autorisation et échappaient à la LDTR », ce qui était établi par pièces. Le DALE avait adopté un comportement contradictoire et contraire à la bonne foi.

b. À l'appui de son recours, la société a notamment produit le courrier adressé par Naef au département le 28 juillet 2009. Y figurait une note manuscrite signée le 2 septembre 2009 : la phrase du courrier « il n'y avait pas de demande d'autorisation à déposer en cas de sinistre incendie » était entourée et commentée ainsi : « OK - vue avec Edi-Da-Broi ». Une seconde note manuscrite, soit « à classer requête abandonnée » était datée du 3 septembre 2009.

31) Le 24 avril 2015, le DALE a conclu à l'appel en cause des locataires et de l'ASLOCA ainsi qu'au rejet du recours.

32) Par courrier du 13 mai 2015, la société s'en est rapportée à justice sur la demande d'appel en cause, tout en observant que les locataires avaient quitté l'appartement litigieux le 15 mai 2013.

33) Par acte du 1<sup>er</sup> juin 2015, les locataires et l'ASLOCA ont conclu à l'admission de leur appel en cause.

34) Dans sa réplique du 8 juin 2015, la société a complété son recours d'une conclusion subsidiaire, soit la condamnation de l'État de Genève en paiement de dommages intérêts de CHF 29'306.30 avec intérêts à 5 % dès la date moyenne (période de référence du 1<sup>er</sup> septembre 2009 au 15 mai 2013).

35) Par décision du 12 juin 2015, le TAPI a ordonné l'appel en cause de ces derniers, réservant le sort des frais et dépens y relatif jusqu'à droit jugé au fond. La décision était motivée par leur intérêt dans l'issue de la présente cause, y compris en lien avec la contestation de leur loyer, suspendu devant le Tribunal des baux et loyers.

36) Le 30 juin 2015, le DALE a persisté dans ses conclusions.

37) Le 3 août 2015, les locataires et l'ASLOCA ont conclu au rejet du recours.

38) Le 9 septembre 2015, le département a informé le TAPI qu'il n'avait aucune observation à formuler.

39) Dans sa

duplique du 15 septembre 2015, la société a persisté dans ses conclusions. 40) Par jugement du 17 novembre 2015, notifié à la société le 20 novembre 2015, le TAPI a rejeté le recours. Le dossier contenait les éléments suffisants et nécessaires à l'examen des griefs de la société et des arguments mis en avant par chacune des parties, lesquels permettaient de statuer immédiatement sur le litige, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la requête formulée par celle-là tendant à l'audition de témoins. Les travaux à effectuer à la suite d'un incendie étaient soumis à la LDTR, s'il s'agissait de travaux de transformation relevant de l'application de cette loi. Les travaux litigieux avaient consisté en une réfection complète du logement, dont l'équipement, avant la survenance du sinistre, au vu des photographies figurant au dossier, était passablement vétuste. Leur coût s'était élevé à près de CHF 100'000.-, ce qui apparaissait important pour un logement d'une pièce et demie d'à peine 30 m<sup>2</sup>. L'appartement avait en outre été doté d'éléments qui n'existaient pas auparavant (cuisine entièrement équipée) qui en avaient concrètement augmenté le confort. La société avait par ailleurs procédé à une augmentation du loyer (hors charges) après travaux de 122 % (de CHF 6'480.- à CHF 14'400.-) lors de sa remise à bail aux locataires le 1<sup>er</sup> septembre 2009. Il était ainsi indéniable que ces travaux avaient dépassé la stricte nécessité de remettre en état l'appartement suite à l'incendie afin d'assurer le maintien de la chose louée et qu'ils en avaient augmenté le confort dans une notable mesure. Ils ne relevaient donc pas de l'entretien courant de la chose louée. C'était ainsi à juste titre que le DALE avait considéré qu'ils étaient soumis à autorisation en vertu de la LDTR, qu'il avait d'ailleurs dûment délivrée, car, en soi, leur exécution paraissait nécessaire. L'appartement entrait dans la catégorie des appartements dans lesquels régnait à l'époque la pénurie, de sorte qu'il correspondait aux besoins prépondérants de la population. Le calcul du loyer maximum opéré par le service compétent dans son préavis du 16 janvier 2015, repris par le DALE dans la décision querellée, n'étant pas contesté, il n'y avait pas lieu d'examiner cette question. La durée du contrôle était adéquate et ne prêtait pas flanc à la critique. La société n'avait pas été personnellement et effectivement informée par le DALE du fait que les travaux pouvaient être réalisés sans autorisation et elle ne saurait se prévaloir des courriers adressés par le DALE à l'ASLOCA dont elle n'était pas la destinataire et qui étaient postérieurs à l'exécution des travaux. Il était manifeste que l'intérêt public à la bonne et due application de la LDTR, qui procédait d'un intérêt public tout à fait important et reconnu, et dont découlait également l'intérêt privé des locataires à se voir appliquer un loyer conforme au droit impératif, devait de toute façon l'emporter sur la protection de sa bonne foi, si bien que la question de la violation de ce principe pouvait rester indécise. 41) Par acte du 5 janvier 2016, la société a interjeté un recours auprès de la chambre administrative contre le jugement précité. Elle concluait principalement à son annulation et au renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision dans le sens des considérants ; subsidiairement, à l'annulation du jugement du TAPI, de même qu'à celle de l'autorisation de construire n° APA 41'446-1 du 21 janvier 2015, en ce qu'elle assujettissait les travaux à la LDTR et prévoyait un contrôle des loyers. Cela fait, il devait être dit et constaté que les travaux de remise en état de l'appartement effectués en 2009 suite à l'incendie n'étaient pas soumis à autorisation et n'étaient pas assujettis à la LDTR compte tenu de la pratique existante du DALE en 2009 et des assurances données à ce sujet. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais ». Son droit d'être entendue avait été violé, le TAPI ayant « balayé » toutes les offres de preuve de la société en indiquant succinctement que le dossier contenait les éléments suffisants et nécessaires à l'examen des griefs. L'administration avait modifié sa pratique à son détriment. De l'aveu même des représentants du DALE, il existait en 2009 une pratique

dudit département, selon laquelle la rénovation (recte : remise en état) d'un appartement après incendie n'était pas soumise à autorisation, ni à la LDTR. Suite à la dénonciation de l'ASLOCA en 2012, le DALE avait lui-même recouru contre le jugement du TAPI dans lequel il avait confirmé sa position, soit de ne pas soumettre les travaux à autorisation. Il semblait que depuis 2010-2011, soit postérieurement aux travaux entrepris par la société en 2009 pour remettre en état l'appartement ravagé par l'incendie, le DALE avait modifié sa pratique, en décidant de soumettre de tels travaux à autorisation. Il appartenait au TAPI d'examiner si un tel changement de pratique était admissible et opposable à la société rétroactivement, ce qu'il n'avait pas fait, procédant à une appréciation arbitraire des preuves. Les travaux ne devaient pas être soumis à la LDTR, dès lors que le bailleur était contraint en vertu des dispositions du droit du bail, d'éliminer le défaut. Le jugement du TAPI consacrait une violation de la force dérogatoire du droit fédéral. Le TAPI ne pouvait laisser indécise la question de la violation de la protection de la bonne foi, dès lors que, si ces conditions étaient réunies, mais que l'intérêt public prévalait, l'administré avait cependant droit à être indemnisé pour les dépenses effectuées de bonne foi. Il appartenait par conséquent au TAPI de trancher cette question. 42) Le 4 février 2016, le département a conclu au rejet du recours. Mettre en oeuvre des travaux sur la base d'un courrier dans lequel le département précisait qu'il prenait note du fait que la société entendait renoncer à son projet et qu'il procédait dès lors au classement du dossier apparaissait être quelque peu risqué. La société aurait dû à tout le moins attirer l'attention du DALE sur l'existence d'un éventuel malentendu. Enfin, la société ne pouvait se prévaloir des courriers adressés à l'ASLOCA, dont elle n'était pas destinataire et qui étaient postérieurs aux travaux. 43) Dans leur réponse respective du 4 février 2016, les locataires et l'ASLOCA, ont conclu au rejet du recours, « sous suite de frais et dépens ». Le jugement leur avait été notifié le 19 novembre 2015 et non le 20, si bien que le recours était potentiellement tardif. 44) Dans sa réplique du 21 mars 2016, la société a persisté dans ses conclusions. 45) Par courrier du 16 novembre 2016, la chambre administrative a imparti un délai à la recourante pour produire les détails relatifs à la prise en charge par l'assurance concernée des conséquences de l'incendie de 2009. 46) Le 14 décembre 2016, la recourante a produit le décompte de Generali Assurances. À la suite du sinistre incendie du 8 février 2009, CHF 165'403.35 avaient été versés au titre de règlement du sinistre. L'indemnité était fondée sur un tableau synoptique détaillant les travaux entrepris, les appartements concernés, les dates et montants des factures y relatives et les paiements effectués. Concernant l'appartement litigieux, les principaux postes consistaient en CHF 16'936.25 au titre d'installations sanitaires, CHF 19'870.- pour les plâterie-peinture, CHF 12'601.- pour les carrelages et faïences, CHF 10'394.- de menuiserie, CHF 9'027.65 d'installations électriques, CHF 7'096.35 au titre de parquets, CHF 5'501.90 pour l'agencement de la cuisine, CHF 5'815.25 pour des menuiseries extérieures, CHF 5'310.35 de désamiantage, CHF 3'414.15 pour les installations de chauffage. S'ajoutaient des frais de débarrassage, CHF 1'783.05 de perte locative et d'autres frais annexes. 47) Invité à se déterminer sur le décompte précité, le DALE a, par observations du 19 janvier 2017, relevé que le coût de remise en état de l'appartement sinistré ne faisait que confirmer que les travaux entrepris étaient soumis à autorisation de construire. 48) Par courrier du 11 janvier 2017, les intimés ont relevé que les pièces produites démontraient que l'importance des travaux réalisés devaient faire l'objet d'une autorisation pour pouvoir être effectués, quand bien même le département avait soutenu l'inverse dans une procédure précédente, tout en étant désavoué par la chambre de céans. 49) Par courrier du 24 janvier 2017, les parties ont été informées que la cause était

gardée à juger. 50) Pour le reste, les arguments des parties et les pièces produites seront repris en tant que de besoin dans la partie en droit ci-après. EN DROIT 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA). En effet, le jugement a été notifié à la recourante le 20 novembre 2015. Suspendu du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (art. 63 al. 1 let. c LPA), le délai de recours de trente jours qui arrivait à échéance le 5 janvier 2016 a été respecté. 2) La recourante invoque une violation de son droit d'être entendue dès lors qu'il n'a pas été donné suite à ses offres de preuves. a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1), 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 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de 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 138 I 232 consid. 5.1 p. 237). b. En l'espèce, la décision du TAPI de ne pas donner suite à la demande d'instruction complémentaire n'est pas critiquable. M. HAAS est intervenu dans la procédure en 2012, si bien que son témoignage ne peut porter sur la teneur des garanties prétendument données à la recourante en 2009, soit au moment où elle avait pris la décision d'entreprendre les travaux. La recourante n'a pas démontré que le témoignage des employés de Naef permettrait d'apporter des éléments nouveaux et pertinents pour l'issue du litige. Le TAPI a ainsi, à raison, refusé ces auditions de témoins dans la mesure où elles n'étaient pas susceptibles d'influencer l'issue du litige, le dossier contenant toutes les pièces utiles à la résolution de celui-là, conformément aux considérants qui suivent. Il en va de même d'une comparution des parties, la recourante ayant eu l'occasion de s'exprimer par écrit tant dans son acte de recours au TAPI que dans sa réplique. Par ailleurs, le droit à une audition orale n'est pas garanti. La chambre administrative dispose également d'un dossier complet lui permettant de statuer en toute connaissance de cause, étant précisé que la demande d'instruction complémentaire n'a pas été réitérée en procédure de recours. Ce grief sera dès lors écarté. 3) La recourante demande à la chambre de céans de constater qu'en 2009, la pratique du DALE était de ne pas soumettre à autorisation, ni à la LDTR, la rénovation d'un appartement après incendie. Or, cette question a été tranchée de façon définitive dans l'arrêt de la chambre de céans du 26 novembre 2013 ( ATA/777/2013 ). Ainsi, l'existence d'une telle pratique, faute d'être documentée, n'avait pas été reconnue, après audition des représentants du département. Il n'est en conséquence ni question d'une pratique exonérant d'une demande d'autorisation, ni d'une pratique obligeant au dépôt d'une demande, dès lors qu'il n'existe pas suffisamment de cas pour qu'une pratique puisse se développer. En l'absence de pratique, l'argumentation d'un changement de celle-ci n'est pas pertinente. Compte tenu du précédent jugé, ce grief est irrecevable. Le fait que la recourante n'ait pas été partie à ladite procédure n'est pas pertinent. Seules devront être analysées les éventuelles

garanties données par le département dans le cas d'espèce et dont se prévaut la recourante. De même, le principe de la soumission des travaux litigieux à la procédure d'autorisation LCI a été confirmé par la juridiction de céans ( ATA/777/2013 précité). Seule reste ainsi litigieuse la question de la soumissions des travaux aux principes de la LDTR, et en conséquence, la fixation des loyers. 4) a. En vertu de l'art. 256 de la loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations) du 30 mars 1911 (CO - Code des obligations - RS 220), le droit du bail impose impérativement un minimum d'entretien pour que la chose soit maintenue en l'état (à défaut de quoi le locataire peut faire valoir ses droits en justice), quelle que soit l'ampleur des travaux en questions. Cela étant, le droit fédéral du bail présume à l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF ; RS 221.213.11) que les frais causés par d'importantes réparations sont considérés à raison de 50 à 70 % comme des investissements créant des plus-values. En effet, comme l'a déjà relevé le Tribunal fédéral, l'exécution par le bailleur des travaux de remise en état auxquels il est tenu en vertu des art. 256, 259a et 259b CO ne procure en général pas un confort supplémentaire au locataire par rapport à ce qui est convenu dans le contrat de bail. Il s'agit au contraire de la suppression de défauts graves ou de moyenne importance, soit ceux qui empêchent ou restreignent l'usage prévu. À l'inverse, la plupart des gros travaux de rénovation, comme le présume le législateur fédéral, comprennent une part d'accroissement du confort (art. 14 al. 1 OBLF, arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 3.2) Le Tribunal fédéral a précisé que le fait de soumettre les travaux litigieux à autorisation au sens de la LDTR n'entrave pas la bonne application du droit fédéral, lorsque ceux-ci vont au-delà des travaux d'entretien courant imposés par le CO (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 précité consid. 3.2). b. 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 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. 1 LDTR). 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 ; 113 Ia 126 consid. 7a ; 111 Ia 23 consid. 3a et les arrêts cités). c. 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). En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une transformation soumise à la LDTR, en raison d'une incidence directe de ceux-ci sur le loyer du logement ( ATA/694/2016 du 23 août 2016 ; ATA/328/2013 du 28 mai 2013, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_624/2013 du 13 février 2014). En effet, en fonction de l'ampleur desdits travaux et partant de leur coût, il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements avec une répercussion sur le montant du loyer, au risque que ce dernier ne réponde plus aux besoins prépondérants de la population ( ATA/694/2016 précité 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 5 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'arrêté déterminant les catégories de logements où sévit la pénurie en vue de l'application des art. 25 à 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ArAppart - L 5 20.03) 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 ( ATA/694/2016 précité). d. Le Tribunal fédéral a ainsi tenu pour non arbitraire le fait de soumettre à la LDTR des travaux d'entretien différés dans le temps, de grande ampleur et qui avaient été suivis d'importantes hausses de loyer (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3 ; 1C\_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.2 ; 1C\_624/2013 précité consid. 2.6). Même s'il s'agit de travaux d'entretien différés dans le temps, il faut tenir compte, selon la pratique cantonale, des critères de l'ampleur des travaux et de la répercussion des coûts sur les loyers. Dans les cas où les travaux ont déjà été effectués et les loyers modifiés à l'issue des travaux, il n'est pas arbitraire de tenir compte de la manière dont le bailleur a effectivement répercuté les frais engagés sur le locataire. Lorsqu'une importante hausse de loyer suit les travaux, le bailleur peut difficilement prétendre n'avoir effectué que des travaux d'entretien courant, qu'il n'est en principe pas autorisé à faire supporter au locataire (art. 259a al. 1 let. a, 259b let. b et 269a let. b CO). En définitive, il n'est en principe pas arbitraire de retenir que ces différents critères, cumulés, démontrent que les travaux litigieux vont au-delà de travaux d'entretien courant n'apportant aucune amélioration du confort (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 précité consid. 4.3). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que, pour des travaux d'une certaine ampleur, dont il peut être présumé, de façon réfragable, qu'ils procurent un accroissement du confort, et à la suite desquels le loyer a presque été doublé, il n'est pas arbitraire de considérer qu'ils dépassent les simples travaux d'entretien, la recourante n'ayant de plus apporté aucun élément permettant de justifier différemment la hausse des loyers, en particulier par une adaptation à la situation sur le marché locatif. De même, elle n'avait pas démontré que les travaux litigieux se limitaient à l'entretien imposé par le droit fédéral. Ces derniers ayant une incidence sérieuse sur la catégorie du logement en cause, il était dénué d'arbitraire de les soumettre au champ d'application de la LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_405/2015 précité consid. 4.3). e. En l'espèce, l'appartement a été complètement détruit par un incendie, si bien que la propriétaire était contrainte d'effectuer des travaux de remise en état afin de respecter ses obligations d'entretien de la chose louée découlant du droit privé. Le rapport d'enquête du 20 mars 2012 rédigé par le département n'établit pas que des

améliorations considérables auraient été apportées au confort de l'appartement. En effet, la rénovation des sols, les peintures des murs et des plafonds, le changement des carrelages et faïences, des radiateurs, des sanitaires du réseau électriques, des menuiseries intérieures et extérieures et l'équipement de la cuisine sont des travaux rendus nécessaires par les circonstances et n'apparaissent pas comme des améliorations considérables. Suite à l'arrêt du 26 novembre 2013 de la juridiction de céans, soit postérieurement aux travaux, le département a procédé à l'instruction du dossier. Celle-ci a démontré que les travaux entrepris sont des rénovations onéreuses et qui dépassent largement les prestations attendues du bailleur. En effet, le coût global, qui s'élève à de CHF 97'803.-, apparaît élevé pour un appartement dont la surface ne dépasse pas les 30 m<sup>2</sup>. Il l'est d'autant plus que selon le décompte de l'assurance incendie, le montant finalement versé au titre de travaux pour l'appartement concerné est supérieur aux CHF 97'803.- même à déduire les frais tels que le désamiantage ou le débarrasage. En consultant des photographies, versées à la procédure, de l'appartement après l'incendie, mais avant les travaux, la chambre de céans constate que les sanitaires étaient alors anciens et la cuisine non équipée. Le logement était vétuste, aucun élément, que ce soit le parquet, les catelles, les fenêtres ou d'autres, n'avait fait l'objet d'une rénovation récente. Le propriétaire ne le soutient d'ailleurs pas. Lors de la rénovation, une cuisine équipée notamment d'un lave-vaisselle, d'un four, d'une plaque de cuisson en vitrocéramique, d'une hotte et d'un frigo a été installée. Cet aménagement augmente à lui seul le confort de l'appartement. De plus, les coûts consentis pour chacun des postes des travaux entrepris sont largement supérieurs aux investissements qui auraient été nécessaires pour remettre l'appartement dans son état d'origine. La recourante a également procédé à une importante augmentation du loyer à la remise en location après la fin des travaux. En effet, le loyer annuel initial était de CHF 6'480.- alors que le contrat de bail signé après rénovation fixait ce dernier à CHF 14'400.- par an. Une augmentation du loyer de 122 % a ainsi été opérée. Ces différents critères cumulés démontrent que les travaux litigieux vont au-delà de travaux d'entretien courant et apportent une amélioration du confort et de la valeur de l'appartement, se répercutant directement sur la valeur locative. Ils ont ainsi une incidence sérieuse sur la catégorie initiale du logement en cause.

L'appartement, composé d'une pièce et demie, était mis en location pour un loyer moyen et entré ainsi dans la catégorie des appartements dans lesquels régnait à l'époque la pénurie, de sorte qu'il correspondait aux besoins prépondérants de la population. Pour ces motifs, le DALE a procédé à une juste application de la loi en faisant sien le préavis LDTR et en soumettant l'autorisation aux conditions formulées dans ce document. Par conséquent, ce grief sera écarté. Le loyer maximum fixé dans le préavis du 16 janvier 2015 par le service compétent et repris par le DALE dans la décision querellée, de même que la durée du contrôle ne sont pas contestés. Dès lors qu'ils sont adéquats, la décision sera confirmée sur ce point également. 5) La recourante se prévaut d'une violation du principe de la bonne foi, ayant exécuté les travaux avec l'assurance donnée par le département que ceux-ci ne seraient pas soumis à la LDTR et par conséquent exempts d'un contrôle des loyers. a. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 ; 2C\_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5 ; ATA/638/2016 du 26 juillet 2016). Selon la jurisprudence, les assurances ou les

renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (arrêts précités ; ATA/638/2016 précité ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, 3<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 922 ss n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 s n. 578 s ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7<sup>ème</sup> éd., 2016, p. 141 ss et p. 158 n. 699 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 548 n. 1173 ss). Le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. À certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime. Entre autres conditions toutefois, l'administration doit être intervenue à l'égard de l'administré dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 129 II 361 c. 7.1 et les références citées ; SJ 2005 I 205 ; ATA/443/2013 du 30 juillet 2013). b. Dans le cadre de la pesée des intérêts entre l'intérêt à l'application correcte du droit et l'intérêt à la sécurité du droit, le Tribunal fédéral a précisé que, pour apprécier le poids de l'intérêt à une application correcte du droit, il fallait considérer la situation dans son ensemble et que, pour évaluer l'intérêt à la protection de la confiance, il fallait en principe se référer aux dispositions effectivement prises sur la base des assurances reçues, le poids de cet intérêt dépendant surtout du préjudice encouru par le recourant si la confiance n'était pas protégée. La brièveté du laps de temps qui s'est écoulé depuis la décision révoquée permet d'attribuer un moindre poids à la protection de la sécurité du droit (ATF 115 Ib 152 consid. 3b ; ATA/638/2016 précité ). c. En l'espèce, quand bien même le courrier de la recourante ne permettait nullement de conclure que telle était son intention, le DALE a pris acte qu'elle renonçait à son projet. Par la suite, il ne s'est jamais soucié du devenir de ce logement, alors qu'il avait connaissance du sort de l'appartement, ravagé par un incendie. Avant d'y être contraint par la juridiction de céans, le DALE n'a jamais demandé à la recourante de déposer une autorisation. Cependant, et contrairement à ce que soutient la recourante, le département n'a jamais pris position quant à la soumission des travaux à la LDTR avant la procédure l'ayant opposé à l'ASLOCA. Il n'a donné aucune garantie quant à l'exemption de ceux-ci aux principes de la loi. Même à retenir les annotations sur la lettre du 28 juillet 2009, il n'est pas fait mention d'une autorisation en lien avec la LDTR. De même, tant ce courrier que l'annotation sont antérieures à la lettre du DALE du 24 septembre 2009 qui se réfère à la renonciation au projet. Dans cette dernière correspondance, le département a

informé la recourante qu'il procédait au classement de l'affaire en ces termes : « nous nous référons à votre lettre du 28 juillet 2009 par laquelle vous nous informez que vous renoncez au projet cité en titre. En conséquence, nous procédons au classement de cette affaire ». Malgré le malentendu qui s'est ainsi immiscé dans son échange de correspondance avec le département, la recourante n'a pas pris la peine d'éclaircir la situation avant d'entreprendre les travaux. Elle a ainsi pris le risque de voir ceux-ci soumis par la suite à la LDTR et notamment aux contrôles des loyers. S'il est vrai que le département a déclaré, dans la procédure l'opposant à l'ASLOCA, qu'il avait renoncé à soumettre les rénovations à la LDTR, la recourante ne peut s'en prévaloir de manière rétroactive pour démontrer sa bonne foi. Celle-ci doit en effet être appréciée en lien avec sa connaissance de l'opinion du département au moment des faits. De surcroît et surtout, même à soutenir que la recourante aurait pu déduire de l'attitude du département que les travaux d'urgence après l'incendie n'étaient pas soumis à autorisation, la recourante, dûment assistée par une régie, ne pourrait valablement soutenir avoir conçu que des travaux améliorant nettement le confort existant, sans entretien préalable régulier du bien immobilier, avec une incidence de 122 % sur le loyer, auraient été soustraits à autorisation, a fortiori que le département aurait donné son aval pour que de tels travaux puissent être effectués sans nécessiter le dépôt d'une autorisation LDTR. C'est aussi pour ce motif que l'audition des deux témoins sollicitée par la recourante n'est pas pertinente. Ainsi, et même si le département a admis avoir eu une pratique peu claire en matière d'autorisation après un incendie, ni la lettre du 28 juillet 2009, ni l'échange téléphonique qui a fait l'objet de l'annotation du 2 septembre 2009, ni par voie de conséquence l'audition de témoins sur ledit entretien téléphonique ne permettent d'arriver à une autre conclusion. Enfin, 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 ; 113 Ia 126 consid. 7a ; 111 Ia 23 consid. 3a et les arrêts cités). Ce grief sera par conséquent également écarté. 6) Le recours sera rejeté. 7) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 750.- sera allouée à Mme BOUDELLAA et M. OUTALEB, pris conjointement et solidairement, à la charge de la recourante, et une autre de CHF 750.- sera allouée à l'ASLOCA, également à la charge de la recourante, ces derniers y ayant conclu (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

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