

GE_GERICHTE JTAPI/1009/2023 vom 19. September 2023

GE Cour de justice, 2023-09-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1009_2023

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1009/2023 du 19 septembre 2023

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1009/2023 del 19 settembre 2023

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) et de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05, art. 143 et 145 al. 1 LCI ; art. 45 al. 1 LDTR).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 3

Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée dans le cas d'espèce.

E. 4

La recourante critique la décision querellée au motif que la procédure prévue aux art. 26 ss LDTR n'aurait pas été respectée, notamment le défaut de sommation avant le prononcé de l'amende. De son côté, le département conteste que la procédure desdits articles aurait dû être suivie et est d'avis que l'art. 44 LDTR était directement applicable.

E. 5

Selon l'art. 26 LDTR, afin de remédier à la pénurie de logements, l'Etat peut acquérir par voie d'expropriation, conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE – L 7 05), l'usage temporaire des appartements locatifs laissés vides de tout occupant sans motif légitime durant plus de 3 mois consécutifs. Il s'agit d'une mesure temporaire, qui porte sur le droit d'usage du logement mais n'en affecte pas le droit de propriété. Elle est conçue pour être une ultima ratio (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et

- 10/15 - A/4099/2022 aliénation : immeubles de logement et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, p. 382). Est un appartement laissé vide tout appartement inoccupé qui n'est pas offert en location, ou qui fait l'objet d'une location fictive, ou qui ne trouve pas preneur parce que le loyer réclamé dépasse de manière abusive

le loyer admissible en vertu du droit fédéral (art. 27 LDTR).

E. 6

D'après l'art. 28 LDTR, constitue notamment un motif légitime de maintenir un appartement vide le dépôt d'une requête en autorisation de démolir ou de transformer, lorsque, sur la base du dossier, le département considère : a) soit que la démolition est susceptible d'être autorisée ; b) soit que l'état de l'immeuble impose à l'évidence sa transformation hors la présence des occupants. L'énumération de l'art. 28 LDTR est exemplative. Partant, d'autres motifs peuvent apparaître comme légitimes, par exemple le besoin du propriétaire ou de ses proches de disposer des locaux. Il en va de même des autres motifs menant à la fin de la mesure d'expropriation selon l'art. 37 LDTR (Emmanuel GAIDE/ Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 385).

E. 7

Tout appartement laissé vide doit être annoncé par son propriétaire ou son gérant dans les 3 mois à l'OCPM. Celui-ci avise alors le département (art. 29 LDTR).

E. 8

Lorsqu'il constate ou apprend qu'un appartement demeure vide sans motif légitime, le département adresse une demande de renseignements au propriétaire. Il attire son attention sur les dispositions du présent chapitre et l'invite à indiquer par écrit dans les 15 jours les motifs pour lesquels et la date depuis laquelle l'appartement est laissé vide (art. 30 LDTR). La procédure préalable de demande de renseignements de l'art. 30 LDTR permet au propriétaire d'exercer son droit d'être entendu avant que la sommation lui soit adressée (Emmanuel GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 390).

E. 9

D'après le texte de l'art. 31 al. 1 et 2 LDTR, lorsqu'à l'expiration du délai de l'art. 30 deuxième phr. LDTR, le propriétaire ne rapporte pas la preuve d'un motif légitime quant au maintien d'un appartement vide, ou lorsqu'il ne donne pas suite à la demande de renseignements, le département peut lui adresser une sommation.

Le contenu de la sommation est le suivant : a) Invitation à relouer l'appartement dans un délai de 2 mois à un loyer raisonnable au locataire de son choix ou à une personne proposée par l'OCLPF;

- 11/15 - A/4099/2022 b) Mention selon laquelle le refus d'y donner suite est passible de l'amende administrative prévue à l'art. 137 LCI, conformément à l'art. 44 LDTR ; c) Mention selon laquelle le refus d'y donner suite ouvre la faculté à l'Etat d'exercer son droit d'expropriation.

Toutes ces indications doivent figurer cumulativement dans la sommation. L'invitation à relouer l'appartement est l'expression, dans la sommation, du caractère d'ultima ratio de la mesure d'expropriation. Le propriétaire est incité à remédier à la situation. Le loyer « raisonnable » est un loyer non abusif au sens des art. 269 ss CO. Le propriétaire a le choix de son cocontractant ; il peut conclure avec le locataire désigné par lui ou avec une personne proposée par l'OCLPF. Il n'est pas obligé de conclure. Toutefois, il s'expose à l'expropriation de l'usage de son appartement s'il ne conclut pas de bail. Le délai de 2 mois court dès l'entrée en force de la sommation, à moins que celle-ci n'ait été déclarée exécutoire nonobstant recours. La menace de l'amende administrative pour le cas où il ne

serait pas donné suite à la sommation est l'expression de ce que laisser un appartement délibérément vide constitue une violation de la LDTR. Le principe de l'incrimination est ainsi respecté (Emmanuel GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 389-390).

E. 10

Si la sommation demeure infructueuse, le Conseil d'Etat examine si les conditions sont réunies pour déclarer d'utilité publique l'expropriation temporaire du droit d'usage de l'appartement concerné. Tel est le cas lorsque l'appartement dont il s'agit se trouve dans un immeuble dont les loyers répondent, ou répondaient jusqu'à récemment, aux besoins prépondérants de la population (art. 32 al. 1 LDTR). Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut, indépendamment des sanctions visées à l'art. 31 al. 2 LDTR, déclarer d'utilité publique et décréter l'expropriation temporaire du droit d'usage de l'appartement concerné. L'urgence est présumée et l'arrêté du Conseil d'Etat ordonne la prise de possession immédiate (art. 32 al. 2 LDTR).

E. 11

En même temps qu'il décrète l'expropriation, le Conseil d'Etat peut infliger une amende au propriétaire exproprié. Dans ce cas, la violation de la LDTR consiste en le fait de laisser vides des appartements, ce qui est expressément indiqué dans la sommation comme étant une violation de la loi (Emmanuel GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN).

E. 12

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 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).

- 12/15 - A/4099/2022

E. 13

Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi.

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 140 V 485 consid. 4.1 ; 140 V 227 consid. 3.2 et les arrêts cités).

E. 14

En l'espèce, selon une interprétation systématique de la LDTR, les art. 26 ss LDTR sont regroupés dans la section 2 « expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides » du chapitre VII relatif aux mesures visant à lutter contre la pénurie d'appartements locatifs, étant relevé qu'on ne retrouve nulle part ailleurs dans la loi d'autres normes au sujet d'appartements laissés vides. Combinée à une interprétation littérale de la LDTR, il appert que les art. 26 ss LDTR imposent le respect d'une procédure particulière en cas d'appartements laissés abusivement vides. La position du département à cet égard, estimant que cette procédure serait réservée aux cas d'expropriation, n'est pas convaincante. En effet, à le suivre, puisqu'il ne s'agirait en l'espèce pas d'une situation où une expropriation temporaire de l'usage des logements serait envisagée in fine – ce qu'aucune des parties ne conteste –, la procédure prévue par les art. 26 ss LDTR ne devrait pas être respectée, bien que les normes qui fondent la décision litigieuse soient toutes comprises dans ce chapitre de la loi (art. 26 à 29 LDTR). Dans cette mesure, l'interprétation de la LDTR opérée par le département reviendrait à permettre de sanctionner par le biais de l'amende le fait de laisser des appartements abusivement vides, situation susceptible d'entraîner une expropriation temporaire, sans respecter la procédure liée à cette conséquence juridique potentielle, au motif qu'elle ne serait simplement pas encore envisagée à ce stade. Une telle interprétation ne peut clairement pas être conforme à ce qu'envisageait le législateur. À cet égard, si les mémoriaux du Grand Conseil ne permettent pas de mettre clairement en évidence la volonté du législateur quant à l'application conjointe de ces normes, certains indices découlent de l'exposé des motifs du projet de loi 13'258 (« Rendons automatique la loi actuelle d'expropriation du droit d'usage d'appartements locatifs laissés abusivement vides » ; ci-après: PL 13'258), déposé le 9 février 2023. En effet, le PL 13'258 vise

- 13/15 - A/4099/2022 la modification de la formulation potestative de l'art. 31 al. 1 LDTR (« le département peut lui adresser une sommation »), en la remplaçant par une véritable obligation juridique pour le département. L'exposé des motifs précise le but recherché par cette proposition de modification de la LDTR en indiquant qu'en « modifiant le verbe " pouvoir " par " devoir ", [le PL 13'258] vise à forcer les autorités à agir face à des appartements laissés volontairement vides en rendant contraignant le processus d'expropriation temporaire (...) Ainsi, les autorités ne pourront pas, par manque de courage ou pire par passivité coupable, se retrancher derrière la loi telle qu'elle est aujourd'hui ». À la lecture de l'exposé des motifs, il appert que la formulation potestative de l'art. 31 al. 1 LDTR ne saurait être comprise comme une faculté laissée au département de ne pas adresser ladite sommation au propriétaire concerné au profit d'une autre procédure, notamment par le prononcé d'une amende administrative selon l'art. 44 LDTR uniquement. Au contraire, cette formulation potestative de l'art. 31 al. 1 LDTR doit plutôt s'interpréter dans le sens où elle accorde au département une marge de manœuvre quant au choix d'enclencher la suite de la procédure par la voie de la sommation, ou simplement de renoncer à la poursuivre. La doctrine va dans le même sens et retient que « la menace de l'amende administrative pour le cas où il ne serait pas donné suite à la sommation est l'expression que laisser un appartement délibérément vide constitue une violation de la LDTR. [...] Le département est libre d'adresser la sommation, comme il est libre de temporiser ou de renoncer à engager la procédure » (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉGAGO GAUDIN, op. cit., p. 389 s.). Par conséquent, il est manifeste que la procédure mise en place par les art. 26 ss LDTR doit être suivie en cas de logements laissés vides depuis plus de trois mois, dans la mesure où elle instaure une procédure particulière pour

régler cette situation spécifique. Il convient en outre de souligner que la sanction dont le propriétaire doit être menacé de manière préalable selon l'art. 31 al. 2 let. b LDTR ne peut être concrètement prononcée qu'en conséquence du refus de donner suite à l'ordre contenu dans la sommation au sens de l'art. 31 al. 2 let. a LDTR. Ce dispositif n'ouvre ainsi la voie à une sanction que dans la mesure où le propriétaire se montre récalcitrant et persiste, malgré une mise en garde explicite, à ne pas mettre en location des logements vacants. Le caractère spécifique de ce dispositif légal ne laisse pas de place à la possibilité d'ériger en une infraction plus générale au sens de l'art. 44 LDTR le seul fait d'avoir laissé des logements vacants.

Or, en l'occurrence, lors du contrôle sur place du 16 décembre 2021, le département a constaté que les logements étaient vacants depuis plus de trois mois, ce que M. C_____ a admis à ce moment. Le département a ensuite imparti à la recourante un délai de dix jours pour faire valoir ses observations par courrier du 14 janvier 2022, ce qu'elle a fait par courrier du 26 janvier 2022. Ultérieurement, il a prononcé un premier ordre d'achever les travaux, accompagné d'une amende administrative de CHF 500.- par décision du 13 mai 2022, laquelle

- 14/15 - A/4099/2022 est entrée en force. Enfin, le 26 octobre 2022, le département a prononcé la décision contestée.

Ainsi, si le département a permis à la recourante de se déterminer avant le prononcé de la décision querellée, ce qui équivaut de facto à l'exercice de la demande de renseignement prévue à l'art. 30 LDTR, certes dans un délai inférieur à ce que prévoit ladite norme, il est manifeste que le département n'a pas adressé à la recourante la sommation exigée par l'art. 31 LDTR, mentionnant notamment que le refus d'y donner suite est passible de l'amende administrative (art. 137 LCI cum 44 LDTR), mais a directement prononcé l'amende administrative, sans attendre que la sommation soit infructueuse. Dans cette mesure, il est manifeste que le département ne s'est pas conformé à la procédure expressément mise en place par la LDTR en cas d'appartements laissés abusivement vides, étant par ailleurs précisé qu'au moment du prononcé de cette décision, d'après l'état locatif actualisé au 1er juin 2022 et les différents baux transmis, les appartements concernés étaient à l'évidence tous loués, à tout le moins depuis le 1er juin 2022.

La constatation de ce vice suffit ainsi à justifier l'annulation de la décision querellée, indépendamment des chances de succès au fond s'agissant de la contestation de l'amende administrative.

E. 15

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la décision annulée.

E. 16

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA – E 5 10.03), la recourante, qui obtienne gain de cause, est exonérée de tout émolument. Son avance de frais de CHF 900.- lui sera restituée.

E. 17

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de l'État de Genève, soit pour lui le département du territoire, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 15/15 - A/4099/2022

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