

GE_GERICHTE JTAPI/1071/2024 vom 29. Oktober 2024

GE Cour de justice, 2024-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1071_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1071/2024 du 29 octobre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1071/2024 del 29 ottobre 2024

Erwägungen

E. 6

Dans ses observations du 5 février 2024, le département a conclu au rejet du recours, sous suite de dépens. Depuis un certain temps déjà, l'OCLPF considérait que les travaux ne consistant pas en de la simple rénovation mais portant également sur la permutation de pièces et la transformation de pièces humides en pièces sèches (et vice versa), avec toutes les modifications que cela pouvait impacter, devaient être considérés comme étant lourds, ce que le tribunal de céans avait estimé conforme au droit, confirmant cette pratique dans trois jugements de juin 2023 et de novembre 2022. Le présent cas était très proche de celui décrit dans ces jugements puisqu'il était question de permutation de pièces, que le coût des travaux s'élevait à CHF 140'700.- et qu'aux dires même de la recourante, l'actuelle cuisine serait permutée à l'emplacement de la « chambre 1 ». Le montant des travaux, environ CHF 25'000.- la pièce, devait être considéré comme élevé pour des travaux de simple entretien. Sur cette base, une durée de contrôle de cinq ans apparaissait justifiée. En avançant qu'un contrôle de trois ans aurait été adéquat et suffisant, la recourante ne faisait que substituer son appréciation à celle de l'instance spécialisée qui avait, sur la base des documents fournis par la recourante, procédé à un minutieux examen de la situation. Le fait que des travaux similaires effectués dans un appartement sis au premier étage de l'immeuble avait entraîné un loyer bloqué pendant trois ans résultait du changement de pratique dans la qualification des travaux lors d'une permutation des pièces. L'APA 3 _____ et le préavis de l'OCLPF y relatif avaient été rendus dans le courant dudit changement et ne constituaient qu'un cas isolé. En effet, tel que constaté dans les jugements précités, l'ensemble des autorisations de construire délivrées ces trois dernières années l'avait été - pour ce genre de travaux - sur une base standard, prenant en considération une durée de contrôle de cinq ans, de sorte qu'aucune violation des principes d'égalité de traitement et de la bonne fois ne pouvait être retenue. Partant, c'était à bon droit qu'il avait été considéré que les travaux de transformations devaient être, selon la nouvelle pratique, qualifiés de lourds. Il n'avait pas violé l'art. 12 LDTR ou abusé de son pouvoir d'appréciation.

E. 7

Par réplique du 7 mars 2024, la recourante a persisté dans ses conclusions.

- 6/14 - A/4083/2023 Le département invoquait pour justifier l'application d'une durée du contrôle du loyer de cinq ans, une pratique de l'OCLPF confirmée par trois jugements du tribunal. Suivant les critères retenus par ce dernier, les travaux qui ne consistaient pas seulement en de la rénovation mais qui portaient aussi sur la permutation de pièces et la transformation de pièces humides en pièces sèches (et vice versa), avec toutes les modifications que cela pouvait impacter, devaient être considérés comme étant lourds et justifiaient donc une durée du contrôle de cinq ans. Les travaux décrits dans ces trois jugements ne pouvaient en aucun cas être comparés à ceux autorisés en l'espèce, ceux-ci

n'impliquant ni de permutation de pièce ni une transformation d'une pièce sèche en une pièce humide (et vice versa) avec toutes les modifications qui en découleraient. La pièce de l'appartement où les plans prévoyaient la cuisine n'était actuellement pas une pièce sèche, disposant déjà dans son état actuel d'une arrivée d'eau, d'un lavabo et d'une colonne de chute. L'emplacement de l'évier se trouverait d'ailleurs au même endroit que le lavabo actuellement présent. Les travaux concernant la nouvelle cuisine n'impliquaient donc pas la transformation d'une pièce sèche en une pièce humide avec toutes les modifications en découlant. L'actuelle pièce dénommée « cuisine » dans le reportage photographie n'était pas aménagée et équipée comme telle à l'heure actuelle, soit avant travaux. Son état d'équipement était équivalent à celui présent dans la pièce où les plans prévoyaient la future cuisine. Depuis au moins vingt-huit ans, l'actuelle pièce dénommée « cuisine » servait de laboratoire au médecin. Le coût des travaux de la cuisine, estimé à CHF 25'000.-, aurait été strictement identique dans l'hypothèse où la cuisine était prévue dans cette pièce-là et non pas dans une autre pièce humide, d'ores et déjà équipée d'une arrivée d'eau et d'un lavabo destiné aussi à l'usage professionnel du médecin. Ce prétendu motif, soit la transformation d'une pièce sèche en pièce humide, ne saurait justifier, s'agissant de l'importance des travaux au sens des jugements précités, leur qualification de transformation lourde. Les plans du projet ne prévoyaient pas de permutation de pièces, ni de changement de disposition de ces dernières, étant souligné que les locaux actuels ne disposaient pas d'une cuisine telle qu'on la trouvait dans des locaux servant effectivement à l'habitation. S'agissant du coût des travaux à la pièce invoqué pour justifier de l'importance des travaux, ceux-ci s'élevaient à CHF 31'266.- la pièce, coût parfaitement usuel dans les cas de retour à l'affectation d'origine, ce d'autant plus qu'aux termes de son préavis du 25 septembre 2023, le SMS avait exigé pour cet immeuble faisant partie d'un ensemble protégé du début du 20ème siècle, le maintien et le respect des éléments caractéristiques de cet immeuble. En tout état, le coût de ces travaux ne pouvait pas être considéré comme étant de très grande ampleur puisqu'il ne représentait pas une part considérable du prix de l'immeuble et n'était que trois fois supérieur au coût des travaux à la pièce à partir duquel il convenait de solliciter une autorisation de construire pour de simples travaux d'entretien. Le changement de pratique administrative invoqué par le département pour fonder la différence d'appréciation n'était pas pertinent puisque non seulement l'autre

- 7/14 - A/4083/2023 autorisation avait été délivrée récemment, soit le _____ 2022, mais aussi que les critères retenus dans la nouvelle pratique n'étaient remplis ni dans le cadre des travaux autorisés par l'APA 2 _____ ni dans le cadre de l'APA 3 _____. En décidant volontairement la réhabilitation de l'appartement en une affectation de logement, la recourante avait accepté, alors qu'elle était à moins de deux ans de la prescription trentenaire, que le loyer mensuel du bail commercial en CHF 2'333.- ne soit pas pris en considération pour déterminer le nouveau loyer après retour à l'affectation d'origine. Elle pouvait donc de bonne foi considérer que le nouveau loyer ne soit plafonné au maximum LDTR, soit à CHF 1'323.- par mois, que pour une durée de trois ans.

E. 8

Selon l'art. 3 al. 1 LDTR, par transformation, on entend tous les travaux qui ont pour objet :

- a) de modifier l'architecture, le volume, l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation ;
- b) la création de nouveaux logements, notamment dans les combles ;
- c) la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de

bains et cuisines ; d) la rénovation, c'est-à-dire 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, sous réserve de l'al. 2.

- 9/14 - A/4083/2023

E. 9

En vertu de l'art. 10 al. 1 LDTR, le département fixe, comme condition de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux. Il tient compte des critères énumérés à l'art. 11 LDTR (« mode de calcul »).

E. 10

Lorsque les logements répondent aux BPP quant à leur genre, leur typologie, leur qualité, leur prix de revient, le nombre de pièces ou leur surface, le loyer après transformation doit répondre aux BPP (art. 11 al. 2 LDTR).

E. 11

Selon l'arrêté relatif à la révision des loyers répondant aux BPP du 12 janvier 2022 entré en vigueur le 14 janvier 2022 (ArRLoyers - L 5 20.05), les loyers correspondant aux BPP, fondés sur le revenu brut médian des contribuables personnes physiques 2018, sont compris entre CHF 2'627.- et CHF 3'528.- la pièce par année.

E. 12

Les loyers maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'État pendant une période de cinq à dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde (art. 12 LDTR). Le Tribunal fédéral a reconnu à la LDTR sa compatibilité avec les dispositions concernant le droit de propriété et la liberté économique consacrées aux art. 26 al. 1 et 27 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101 ; ATF 116 Ia 401 ; arrêt 2C_184/2013 du 8 janvier 2014). En effet, en matière de logement, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglé exhaustivement par le droit fédéral. Cela étant, les cantons demeurent libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif. Ainsi, les règles de contrôle temporaire des loyers prévues par la LDTR respectent le principe de primauté du droit fédéral, étant précisé que cette intervention étatique est limitée dans le temps et que les parties demeurent libres de modifier le contrat de bail à l'issue de la période de contrôle (arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.2).

E. 13

Dans un arrêt du 15 avril 2014, la chambre administrative a jugé que des travaux d'un montant total de CHF 58'379.-, correspondant à un montant de CHF 14'594,75 par pièce ayant pour conséquence une augmentation du loyer après travaux, concernant un appartement de quatre pièces et demie dans lequel avaient été réalisés, sans autorisation, la démolition complète de trois cloisons entre l'entrée, la cuisine, la chambre et le hall afin de créer un nouvel espace de jour plus spacieux côté cour, ayant pour conséquence la disparition d'une chambre et du hall, la démolition/reconstruction de parties de corniches et de plafonds, le rafraîchissement de la seconde chambre et de la pièce jusqu'alors utilisée comme séjour (côté rue), la pose d'un nouveau carrelage de sol à la cuisine, la refonte des

espaces, cloisons, appareils, équipements et du réseau des sanitaires ainsi que le changement complet du réseau électrique et l'installation de nouveaux câblages, prises et interrupteurs, pouvaient à juste titre être qualifiés de transformations lourdes justifiant l'application d'un délai de contrôle de cinq ans (ATA/260/2014 consid. 16).

- 10/14 - A/4083/2023

E. 14

Dans deux jugements (JTAPI/1300/2022 et JTAPI/1301/2022 du 29 novembre 2022 accessibles en ligne), le tribunal a examiné la problématique liée à la fixation de la durée du contrôle étatique du loyer d'un logement après travaux. Rappelant la jurisprudence de la chambre administrative et analysant la pratique du département ces dernières années, il a retenu, s'agissant d'une part de travaux d'un montant de CHF 139'000.- portant sur la rénovation complète d'un logement de quatre pièces et demi (peinture, rénovation des carrelages et faïences de la cuisine, la salle de bain et les toilettes, mise en conformité des installations électriques, pose d'un nouvel agencement de cuisine, rénovation des installations sanitaires, réfection des menuiseries, pose d'un nouveau parquet) avec permutation et modification de la disposition des pièces (alcôve du salon, cuisine, chambre) et, d'autre part, de travaux portant sur la réfection complète des peintures d'un logement de quatre pièces, la réfection des installations électriques, la pose de carrelages et faïences ainsi que des piquages, la pose d'un nouvel agencement de cuisine, la réfection des installations sanitaires, la réfection des menuiseries intérieures, le ponçage et la vitrification des parquets ainsi que la pose d'un nouveau parquet, la réparation des stores intérieurs, l'entretien de l'installation de chauffage mais également sur la permutation et modification de la disposition des pièces du logement, pour un coût total de CHF 168'287.-, que les transformations envisagées étaient lourdes au sens de l'art. 12 LDTR, avec pour conséquence que le contrôle des loyers après travaux devait être porté à cinq ans. La jurisprudence a par la suite confirmé la nouvelle pratique du département (ATA/685/2024 du 10 juin 2024 confirmant sur ce point le JTAPI/700/2023 du 20 juin 2023 ; JTAPI/453/2024 du 15 mai 2024).

E. 15

Les préavis ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Selon le système prévu par la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. Lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/146/2021 du 9 février 2021 consid. 10a ; ATA/934/2019 du 21 mai 2019 consid. 8c). Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des entités ayant formulé un préavis dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, pour autant que l'autorité inférieure ait suivi l'avis de celles-ci. Elle se limite à examiner si le département ne s'est pas écarté sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/146/2021 précité consid. 10a ; ATA/1724/2019 du 26 novembre 2019 consid. 7d ; ATA/1274/2017 du 12 septembre 2017 consid. 5).

E. 16

En l'espèce, est litigieuse la question de savoir si c'est à juste titre que le département a considéré que les transformations envisagées étaient lourdes, avec pour conséquence que le contrôle du loyer devait être porté à cinq ans. Il ressort du dossier que les travaux autorisés portent sur la rénovation de la cuisine, la réfection des menuiseries y compris les intérieurs des placards, la rénovation complète du système électrique, le remplacement des sanitaires et des colonnes de chute, le remplacement de l'ensemble des carrelages et des faïences, la révision des stores, la réfection de l'ensemble des peintures, le démontage-remontage des radiateurs et l'installation de deux sèche-serviette, la fourniture et la pose de parquets neufs. Ces travaux, qui ont impliqué la détection amiante-PCB-plomb et le retrait des matériaux amiantés, impactent également la disposition des pièces de l'appartement dans la mesure où l'actuelle pièce désignée comme cuisine se situera à l'emplacement d'une future chambre et que la nouvelle cuisine sera déplacée dans la « chambre 1 ». Partant, il peut être constaté que les travaux autorisés portent sur une permutation de pièces, mais a priori non sur la transformation de pièce humide en pièce sèche et vice versa, question qui sera néanmoins laissée ouverte vu l'issue du litige. Aucune modification de la typologie de l'appartement n'est à relever : si le département a certes considéré que ce logement se compose de quatre pièces et demie et non de cinq pièces et demie ainsi que le faisait valoir la recourante, cela résulte de l'application stricte de l'art. 1 al. 7 let. a RGL et non d'un changement des locaux suite à une modifications des cloisons respectivement des murs. Le montant des travaux relatifs à l'autorisation querellée avoisine, au vu des pièces au dossier, de CHF 140'700.-, soit environ CHF 31'266.- par pièce, montant qui peut être qualifié de non négligeable dans le cadre de la rénovation d'un logement de quatre pièces et demie d'environ 82,80 m² (cf. JTAPI/1300/2022 du 29 novembre 2022 consid. 12 où il a été retenu qu'un coût des travaux de CHF 139'000.-, soit environ CHF 30'000.- par pièce, pouvait être qualifié de non négligeable dans le cadre de la rénovation d'un logement de quatre pièces et demie d'environ 93 m²). Au vu de ce qui précède et compte tenu qu'il ne convient pas de minimiser le fait que la création et l'aménagement complets de la cuisine et des sanitaires sont des travaux d'une certaine ampleur, il apparaît que les travaux de rénovation de l'appartement concerné doivent être considérés comme des transformations lourdes. Dès lors, en se fondant notamment sur le préavis du service LDTR, le département n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation ni violé la loi en retenant que lesdits travaux devaient être considérés comme des transformations lourdes et, partant, entraîner une durée de contrôle du loyer de cinq ans selon l'art. 12 LDTR.

E. 17

La recourante se prévaut d'une violation du principe d'égalité de traitement, eu égard au sort différent qui avait été réservé dans le cadre de l'APA 3_____ portant sur des travaux similaires dans l'appartement du premier étage de l'immeuble en cause.

E. 18

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif

- 12/14 - A/4083/2023 raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas

de manière différente. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (cf. ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2 ; 1C_270/2021 du 1er octobre 2021 consid. 3.1 ; 2C_538/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2 ; 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3 ; 8C_107/2019 du 4 juin 2019 consid. 4.2.1 ; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 3.1). Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle choisie semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 consid. 5.4 et les références ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_523/2019 du 1er avril 2021 consid. 2 ; 2C_713/2020 du 8 décembre 2020 consid. 2.3 ; 1C_12/2019 du 11 novembre 2019 consid. 2.1.1).

E. 19

L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi, lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_270/2021 du 1er octobre 2021 consid. 3.1 et les arrêts cités ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3 et les arrêts cités ; 1C_231/2018 du 13 novembre 2018 consid. 4.1). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (arrêt du Tribunal fédéral 6B_921/2019 du 19 septembre 2019 consid. 1.1 ; 1C_231/2018 du 13 novembre 2018 consid. 4.1).

E. 20

Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, 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 toute attitude propre à tromper

- 13/14 - A/4083/2023 l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_18/2015 du 22 mai 2015 consid. 3). Il 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).

E. 21

En l'espèce, le département admet, tout au moins implicitement, que des travaux similaires ont été effectués dans un appartement au premier étage de l'immeuble dans le cadre de l'APA 3 _____, avec un loyer bloqué pendant trois ans. Il explique toutefois que cela résulte du changement de pratique intervenu en son sein et que l'APA 3 _____ et le préavis de l'OCLPF y relatif ont été rendus dans le courant de ce changement et ne constituent qu'un cas isolé. Le tribunal ne peut suivre la position du département. En effet, l'APA 3 _____ - qui concerne effectivement la situation de travaux similaires voire même identiques, la seule différence étant que les parquets ont été poncés et vitrifiés dans le cadre de l'APA 3 _____ tandis qu'ils ont été posés neufs dans le cadre de l'APA 2 _____ - n'a pas été délivrée avant que l'OCLPF n'opère son changement de pratique mais en août 2022, soit de nombreux mois plus tard. La justification invoquée par l'autorité intimée est dès lors incorrecte. La recourante peut ainsi valablement invoquer l'APA 3 _____ pour en déduire une violation du principe de l'égalité de traitement, contrairement à la situation exposée dans le JTAPI/700/2023 du 20 juin 2023 où les APA invoquées avaient été délivrées avant que l'OCLPF n'opère son changement de pratique. Le tribunal tient également à souligner que cette égalité de traitement se justifie d'autant plus qu'il ne s'agit que de se départir d'une pratique de l'administration. Une violation du principe d'égalité de traitement est ainsi à déplorer dans le présent cas dans la mesure où la similitude des situations comparées est établie.

E. 22

Le recours sera dès lors admis.

E. 23

Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (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). L'avance de frais versée par la recourante lui sera restituée. En outre, une indemnité de procédure, fixée à CHF 1'200.-, lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève, soit pour lui le département (art. 87 al. 2 LPA).

- 14/14 - A/4083/2023

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