

# **GE\_GERICHTE JTAPI/1300/2022 vom 29. November 2022**

GE Cour de justice, 2022-11-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_1300\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1300_2022)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/1300/2022 du 29 novembre 2022

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/1300/2022 del 29 novembre 2022

## **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 LDTR 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 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (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 (art. 61 al. 2 LPA), en soi non réalisée dans le cas d'espèce. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9).

### **E. 4**

La recourante se prévaut tout d'abord d'une violation de l'art. 12 LDTR.

### **E. 5**

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants, ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées à l'art. 2 LDTR (art. 1 al. 1 LDTR). Elle 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).

- 11/18 - A/3129/2021

### **E. 6**

Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). Le DT accorde l'autorisation si les logements transformés répondent, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population (art. 9 al. 2 1ère phr. LDTR).

#### **E. 7**

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.

#### **E. 8**

En vertu de l'art. 10 al. 1 LDTR, le DT 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. 9**

Les loyers maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat 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 Cst. (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. 10**

S'agissant de la fixation de la durée du contrôle étatique du loyer d'un logement après travaux, la chambre administrative a eu l'occasion de retenir : - Dans un arrêt du 16 août 2005, que la transformation de vingt-huit chambres indépendantes en quatre appartements de cinq pièces pouvait être qualifiée de

- 12/18 - A/3129/2021 transformation lourde au sens de l'art. 12 LDTR, de sorte qu'une durée de contrôle des loyers de cinq ans était justifiée (ATA/567/2005 consid. 25) ; - Dans un arrêt du 16 février 2010 où l'autorisation visait la reconstruction à neuf du 4ème étage (combles) et la création d'un attique, que ces travaux devaient être considérés respectivement comme une transformation lourde et une construction nouvelle. En application de l'art. 12 LDTR, le contrôle de ces loyers pendant cinq ans ne pouvait qu'être confirmé (ATA/100/2010, consid. 5b) ; - Dans une jurisprudence du 6 février 2013, que la

création d'un appartement de six pièces au 6ème étage (combles) constituait une transformation lourde, de sorte que la durée de contrôle du loyer de cinq ans prévue par le DT devait être confirmée (ATA/66/2013 consid. 7) ; - Dans un arrêt du 25 juin 2013, que les travaux tendant à la création d'un appartement de six pièces de 120 m2 dans les combles, pour un montant de CHF 682'600.-, et à la réalisation de divers autres travaux dans l'immeuble abritant cet appartement, devaient être qualifiés, vu « leur importance et leur impact » sur les loyers après travaux des logements de cet immeuble, de transformation lourde (ATA/391/2013 consid. 16) ; - Dans un arrêt du 1er octobre 2013, que la reconstruction à neuf des combles et la création de deux appartements dans chacun des trois immeubles concernés représentaient une transformation lourde, accompagnée à juste titre d'un délai de contrôle des loyers de cinq ans (ATA/642/2013 consid. 9) ; Les cinq jurisprudences mentionnées supra sont également citées par la doctrine au titre d'exemples de cas de transformations lourdes ayant conduit à l'application d'une durée de contrôle de cinq ans (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation, changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logement et appartements, 2014, n. 6.1 pp. 328-329), étant relevé que selon les précitées, c'était à juste titre que l'ATA/391/2013 se référait à l'ampleur des travaux pour porter la durée du contrôle du loyer des appartements existants de trois à cinq ans. - Dans un arrêt du 15 avril 2014, s'agissant d'un appartement de quatre pièces et demie dans lequel avaient été réalisés, sans autorisation, notamment 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, qui avait 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

- 13/18 - A/3129/2021 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, que ces travaux - d'un montant total de CHF 58'379.- et qui avaient pour conséquence une augmentation du loyer après travaux -, 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) ;

## **E. 11**

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 ; ATA/537/2017 du 9 mai 2017 consid. 4c).

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

## **E. 12**

En l'espèce, seule est litigieuse la question de savoir si c'est à juste titre que le DT a considéré que les transformations envisagées étaient lourdes, avec pour conséquence que le contrôle des loyers devait être porté à cinq ans.

Il ressort du dossier que les travaux autorisés portent sur la réfection complète des peintures du logement de quatre pièces et demie concerné, la rénovation des carrelages et faïences de la cuisine, la salle de bain et les toilettes, la mise en conformité des installations électriques, la pose d'un nouvel agencement de cuisine, la rénovation des installations sanitaires, la réfection des menuiseries et la pose d'un nouveau parquet mais également sur la modification de la disposition des pièces du logement. En effet, des permutations étaient prévues entre l'alcôve actuelle du salon, qui deviendrait la cuisine, et l'ancienne cuisine, qui deviendrait une chambre. Ces permutations entraînent notamment la destruction partielle des murs – non porteurs – de l'alcôve, maintenue sur requête du SMS, afin d'offrir davantage de luminosité à la future cuisine ainsi que le déplacement des alimentations, des colonnes de chutes et des éléments nécessaires à l'installation

- 14/18 - A/3129/2021 d'une cuisine dans une pièce non équipée pour cet usage et le remplacement du sol en carrelage par du parquet et vice-versa dans les deux pièces concernées. En outre, une pièce actuellement utilisée comme chambre serait, suite aux travaux, considérée comme un salon, ce qui nécessitait, conformément au préavis du service LDTR du 28 mai 2021, qu'elle soit dotée d'un système de fermeture.

Partant, il peut être constaté que les travaux autorisés portent non seulement sur une permutation de pièces, mais également sur la transformation d'une pièce humide en pièce sèche et vice versa, avec toutes les modifications nécessaires qui en découlent. Pour le surplus, une modification de la typologie de ce logement est également à relever, puisque l'appartement, de quatre pièces et demie avant travaux, deviendra un cinq pièces à l'issue de ceux-ci, conformément au préavis LDTR le 16 juillet 2021. Enfin, le montant des travaux relatifs à l'autorisation querellée avoisine, au vu des pièces au dossier, CHF 139'000.-, soit environ CHF 30'000.- par pièce. Ce montant peut être qualifié de non négligeable dans le cadre de la rénovation d'un logement de quatre pièces et demie d'environ 93 m<sup>2</sup>. Il ressort en outre clairement du descriptif des coûts des travaux (formulaire D12) que certains postes des travaux sont directement liés aux permutations précitées et non uniquement aux rénovations envisagées. Ainsi, il apparaît que les critères mis en avant au regard de la casuistique de jurisprudence mentionnée supra, laquelle est également reprise par la doctrine spécialisée en matière de LDTR pour qualifier une intervention de transformation lourde, notamment le critère de l'importance des travaux, est in casu rempli.

En conclusion, sans remettre en cause le bien-fondé des transformations envisagées au regard de l'habitabilité du logement, il convient toutefois de constater, au vu de ce qui précède, que le DT, se fondant notamment sur le préavis du service LDTR, n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation ni violé la loi en retenant que les travaux de rénovation de l'appartement concerné 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. 13**

La recourante se prévaut également d'une violation du principe d'égalité de traitement, eu égard au sort différent qui avait été réservé dans le cadre d'APA déposées par ses soins portant sur des travaux similaires dans d'autres biens immobiliers lui appartenant.

### **E. 14**

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 raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer 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

- 15/18 - A/3129/2021 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 ; 137 I 167 consid. 3.5 ; 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. 15**

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. 16**

Un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être

- 16/18 - A/3129/2021 d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. À défaut, elle doit être maintenue (ATF 145 II 270 consid. 4.5.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_28/2019 du 23 décembre 2019 consid. 5.1 ; ATA/1174/2020 du 24 novembre 2020 consid. 8b et les références citées).

#### **E. 17**

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 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. 18**

En l'espèce, sur la base des éléments au dossier, aucun changement de pratique par rapport à celle constatée par le tribunal sous considérant 12 supra n'est à constater en lien avec l'autorisation querellée. La recourante relève - à juste titre - une contradiction avec les APA 6\_\_\_\_\_ et 7\_\_\_\_\_ portant sur des travaux plus ou moins similaires au présent cas. Cela étant, il n'apparaît pas que le traitement différencié, certes regrettable mais qui découle, de l'aveu de l'autorité intimée, d'une erreur, revête un caractère arbitraire. Le tribunal constate, pour le surplus, que les APA approuvées par le DT entre novembre 2020 et juillet 2021 et produites par ce dernier sur requête du tribunal confirment la pratique exposée par le DT et rien ne laisse à penser qu'il entend s'en écarter à l'avenir et qu'hormis les deux APA précitées, il ne l'a pas appliquée de manière constante. En effet, même si certaines de ces autorisations concernent vraisemblablement des travaux plus conséquents que le cas d'espèce, ce que le DT ne conteste pas, il n'en demeure pas moins que plusieurs de ces autorisations portent sur des transformations comparables au cas d'espèce et se sont vues appliquer le même délai de contrôle du loyer. Ainsi, l'APA 16\_\_\_\_\_, à propos de laquelle la recourante admet d'ailleurs une similitude avec son propre cas, prévoit une durée de contrôle du loyer de cinq ans pour la transformation et la rénovation d'un appartement de quatre pièces pour un coût total d'environ CHF 102'799.-, soit CHF 4'032.- par pièce l'an, alors même que, contrairement au cas litigieux, aucune modification des affectations n'était prévue dans ce logement. Dans le même sens, l'APA 11\_\_\_\_\_, même si elle concerne la transformation d'un bureau en deux appartement de trois pièces pour un coût de CHF 48'750.- par logement, ne prévoit pas de permutation entre pièces sèches et pièces humides, contrairement au présent cas. En outre, l'APA 13\_\_\_\_\_, relative à la transformation et à la rénovation d'un appartement de trois pièces et demie pour un coût total des travaux de CHF 150'000.- prévoit, comme dans le présent cas, une rénovation de la salle de bain ainsi qu'un

déplacement de la cuisine. Enfin, le

- 17/18 - A/3129/2021 cas des APA 14\_\_\_\_\_/1 et 14\_\_\_\_\_/2 – qui concernent la transformation et la rénovation d'un appartement de trois pièces et demie pour un montant total de CHF 76'500.- - confirme la position adoptée par le DT dans le présent cas s'agissant des permutations de pièces. En effet, alors que la première de ces autorisations, qui prévoyait notamment la permutation des pièces accueillant la salle de bain, la cuisine et une chambrette, s'est vue appliquer un délai de contrôle de cinq ans, l'APA complémentaire, qui n'envisageait plus la rocade susmentionnée, a pu bénéficier d'une durée du contrôle du loyer ramenée à trois ans. Pour le surplus, le nombre relativement restreint d'APA prévoyant une durée de contrôle du loyer de cinq ans délivrées par le DT durant la période de neuf mois examinée ne permet pas de conclure que ce département serait enclin, comme le prétend la recourante, à retenir régulièrement l'existence de transformations lourdes. Par conséquent, aucune violation des principes d'égalité de traitement et de la bonne foi n'est à déplorer dans le présent cas.

#### **E. 19**

En conclusion, entièrement mal fondé, le recours est rejeté.

#### **E. 20**

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 succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 18/18 - A/3129/2021

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