

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3145/2019-LDTR

ATA/1343/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 décembre 2020

dans la cause

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

contre

M. A_____

représenté par CGI Conseils, mandataire

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
19 mai 2020 (JTAPI/404/2020)**

EN FAIT

- 1) M. A_____ est propriétaire d'un appartement de trois pièces d'environ 64 m² sis au 4^{ème} étage de l'immeuble érigé sur la parcelle n° 1_____ de la commune de B_____, feuillet n° 2_____, à l'adresse rue de C_____.
- 2) Selon contrat de bail conclu le 6 février 2014, il a loué cet appartement à Mme D_____ – devenue Mme E_____ à la suite de son mariage en 2015 – (ci-après : la locataire) dès le 15 février 2014, pour un loyer annuel de CHF 21'000.-, charges non comprises.
- 3) D'après le procès-verbal de conciliation dressé le 5 mai 2014 par la Commission de conciliation en matière de baux et loyers, ce loyer, contesté par la locataire, a été réduit à CHF 14'400.- (charges non comprises) avec effet rétroactif au 15 février 2014. Le bailleur s'engageait à rembourser à la locataire le trop-perçu de loyer depuis le début du bail d'ici au 30 juin 2014. L'accord survenu entre les parties était « conclu sous réserve d'une décision du département (DALE) ou toutes autres autorités administratives qui fixerait un loyer inférieur en raison des travaux entrepris dans l'appartement ».
- 4) Le 12 mai 2014, M. A_____ a déposé auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le département du territoire (ci-après : DT) le 1^{er} juin 2018, une demande d'autorisation de construire (APA 3_____) portant sur la « mise en conformité électricité et gaz – rafraîchissement général » dudit appartement, indiquant que le coût des travaux, qui avaient été exécutés en grande partie par le propriétaire aux mois de décembre 2013 et janvier 2014, s'élevait à CHF 11'745.-.

Dans le formulaire y relatif, M. A_____ avait mentionné son nom sous les rubriques « propriétaire » et « mandataire », se disant architecte et « MPQ » (soit mandataire professionnellement qualifié).

Cette demande était accompagnée d'un document signé de sa main, intitulé « Régularisation pour des travaux effectués en décembre 2013 et janvier 2014 dans un appartement au 4^{ème} étage du _____, rue C_____ B_____ », dans lequel il décrivait ces différents travaux, relevant de « remise en état, de remise en conformité et du rafraîchissement général », ainsi que leur coût respectif. Ces travaux étaient nécessaires, compte tenu de la vétusté des lieux, l'ancien locataire, qui avait donné son congé pour novembre 2013, ayant occupé l'appartement depuis plus de quarante ans, « sans qu'on ait trouvé de traces quelconques de travaux d'entretien ». La nouvelle locataire, entrée après l'exécution de ces travaux, s'acquittait d'un loyer mensuel de CHF 1'200.- « par accord conciliatoire devant le Tribunal des baux et loyers lors de la séance du 5 mai 2014 ».

5) Par courrier du 21 mai 2014, le DT a informé M. A_____ que le projet ne pourrait être autorisé, le dossier étant incomplet. Sa demande n'était dès lors pas enregistrée et les préavis des autorités et organes compétents ne seraient pas sollicités (certains d'entre eux avaient pourtant été requis et délivrés, moyennant la sollicitation de pièces complémentaires à fournir). Les divers documents à produire lors d'une « nouvelle prestation du dossier » étaient précisés. Une facture portant sur un émolument administratif de CHF 220.- était jointe.

6) Le 22 mai 2014, lors d'une visite de l'appartement, un inspecteur de la direction des autorisations de construire du DT a constaté une « rénovation très importante réalisée récemment du logement ».

Le rapport d'enquête a été établi le 28 août 2018.

7) Par courrier adressé à M. A_____ le 28 juin 2018, le DT a indiqué avoir été informé de la réalisation de travaux (dont le descriptif était précisé) dans ledit appartement, avant l'entrée de la locataire le 1^{er} mai 2014. Il avait également pu constater que le loyer annuel avait alors fortement augmenté. De CHF 6'936.- par an (CHF 2'312.- la pièce l'an), il avait été fixé à CHF 21'000.- par an (CHF 7'000.- la pièce l'an).

Le DT n'avait été saisi d'aucune requête en autorisation de construire concernant ces travaux, susceptibles d'être assujettis à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et 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). Un délai était imparti à M. A_____ pour se déterminer et produire tout document utile.

8) Le 3 août 2018, M. A_____ a transmis au DT des précisions et des pièces concernant les travaux effectués, ceux-ci ayant été « limités au maximum ». Dès lors que leur coût s'élevait à environ CHF 10'000.-, une autorisation de construire pour y procéder n'était pas nécessaire. Il l'avait néanmoins sollicitée « par précaution ». En outre, la locataire ayant contesté le montant du loyer devant la juridiction compétente, un accord avec celle-ci avait été trouvé, le réduisant à CHF 14'400.- par an. Une copie du procès-verbal de conciliation y relatif était jointe.

9) Par courrier du 29 août 2018, le DT a relevé que M. A_____ n'avait pas donné suite au refus de la requête en autorisation de construire APA 3_____ du 21 mai 2014, « pour non réponse aux demandes de compléments formulées dans ce cadre ». Un délai de trente jours lui était imparti pour régulariser sa situation, soit en déposant une demande d'autorisation de construire, soit en fournissant tous documents attestant de manière univoque de la remise en l'état avant travaux.

Passé ce délai, il serait considéré qu'il renonçait à régulariser ces travaux. Toutes mesures et/ou sanctions demeuraient réservées.

- 10) Par acte du 3 octobre 2018, M. A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, en concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté que les travaux effectués dans son appartement n'étaient pas assujettis à une autorisation de construire, subsidiairement à ce qu'il soit dit et constaté qu'aucune amende ne pouvait lui être infligée.

Au vu des travaux réalisés, il s'agissait manifestement de travaux d'entretien et non de rénovation. Par ailleurs, il avait déposé une requête en autorisation de construire au début de l'année 2014, mais n'avait jamais eu de réponse ni une quelconque notification après cela de la part du DT durant quatre ans. Il s'était dès lors senti parfaitement dans son droit et n'avait pu se douter qu'une telle procédure serait initiée à son encontre.

- 11) Par jugement du 15 janvier 2019, le TAPI a déclaré ce recours irrecevable.

La décision querellée était une décision incidente, ne causant pas un préjudice irréparable. M. A_____ pourrait faire valoir ses arguments dans le cadre de l'instruction de la requête que le DT lui demandait de déposer et conservait, le cas échéant, la possibilité de recourir contre la décision que prendrait ce dernier ultérieurement, après l'instruction complète du dossier, s'il devait l'estimer infondée. De surcroît, il n'était pas exclu qu'à l'issue de l'instruction de la demande, le DT considère que les travaux en cause n'étaient pas soumis à la LDTR. Enfin, M. A_____ avait déjà déposé une telle requête en 2014. Il lui aurait fallu la compléter selon les instructions du DT, afin qu'elle puisse être instruite, ce qu'il n'avait pas fait. En tout état, il pouvait en reprendre le contenu et redéposer aisément une requête sur cette base.

- 12) Par courrier du 28 mars 2019, le DT a derechef ordonné à M. A_____ de déposer, dans un délai de trente jours, une requête en autorisation de construire complète, afin de régulariser l'entier des travaux exécutés sans droit dans son appartement.

- 13) Le 29 avril 2019, le DT a refusé de prolonger ce délai au 29 mai 2019 selon la demande de M. A_____ du 25 avril 2019.

- 14) Par décision du 16 mai 2019, le DT, constatant que M. A_____ ne s'était toujours pas exécuté, lui a infligé une amende de CHF 1'000.- en application de l'art. 137 LCI et lui a imparté un nouveau délai de quinze jours pour agir.

- 15) Le 23 mai 2019, M. A_____ a déposé une requête d'autorisation de construire (identique à celle formulée en 2014, APA 4_____).

16) Dans le cadre de l'instruction de cette demande, le service LDTR de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF) a émis un préavis favorable le 28 mai 2019, à condition que le loyer de l'appartement n'excède pas CHF 7'446.- par an après travaux, soit CHF 2'482.- la pièce par an. Ce loyer serait appliqué pour une durée de trois ans à dater de la remise en location après la fin des travaux. Le coût des travaux pris en compte s'élevait à CHF 9'724.-.

17) Le 31 mai 2019, Mme E_____ a quitté l'appartement.

Selon le relevé de décompte de loyer de la régie, elle s'était acquittée d'un loyer mensuel de CHF 1'300.- (charges comprises) pour la période du 4 août au 2 décembre 2014, puis de CHF 1'350.- (charges comprises) pour la période du 6 janvier 2015 au 30 avril 2019.

18) Par décision du 19 juin 2019, communiquée à M. A_____ le même jour, le DT lui a délivré l'autorisation de construire APA 4_____, précisant notamment que les conditions posées par le service LDTR de l'OCLPF dans son préavis du 28 mai 2019 en faisaient partie intégrante et qu'elles devraient être strictement respectées.

Non contestée, cette décision est entrée en force.

19) Par décision du 27 juin 2019, le DT a ordonné à M. A_____ de rétablir une situation conforme au droit, dans un délai de trente jours, en établissant une modification du contrat de bail à loyer dans le respect de l'autorisation de construire APA 4_____ et en remboursant à la locataire le trop-perçu, soit CHF 40'662.- ; de lui faire parvenir les documents justificatifs établis dans ce sens, y compris copie d'un avis de fixation de loyer initial conforme aux termes de l'autorisation, si un tel avis avait été notifié lors de la conclusion du précédent bail. De plus, au vu de l'infraction commise (I-6755), il lui infligeait une amende administrative de CHF 8'100.-.

20) Par acte du 29 août 2019, M. A_____ a recouru auprès du TAPI contre la décision précitée, en concluant à son annulation, à la constatation que les travaux en cause n'étaient pas soumis à autorisation de construire, à ce que le DT soit débouté « de ses conclusions en fixation du loyer après travaux », que le loyer annuel fixé à CHF 14'400.- d'entente avec la locataire était parfaitement valable et à l'absence d'obligation de restituer à celle-ci un trop-perçu de loyer en CHF 40'662.-, ainsi qu'à l'annulation de l'amende de CHF 8'100.-. À titre subsidiaire, si par impossible le TAPI devait retenir que les travaux étaient assujettis à la LDTR, il a conclu à ce que celui-ci annule ou revoie à la baisse le montant du trop-perçu et l'amende précitée « par renvoi du dossier au DT pour nouvelle décision ».

Reprenant les précédents éléments, il précisait le contenu des travaux effectués et leur coût. Ayant toujours fait valoir que ces travaux relevaient du strict entretien, il avait déposé une nouvelle requête d'autorisation à la demande du DT, qui ne s'était manifesté que quatre ans plus tard. Il n'avait ainsi jamais admis que cette exigence fût justifiée. La fixation d'un loyer après travaux aux conditions fixées par le service LDTR de l'OCLPF n'avait pas lieu d'être. De même, il ne pouvait lui être fait obligation d'établir une modification du contrat de bail en cause, d'autant plus que la locataire avait quitté les lieux le 31 mai 2019, et de rembourser à cette dernière un quelconque trop-perçu de loyer.

À titre subsidiaire, la somme de CHF 40'662.- retenue par le DT devrait être rectifiée, dans la mesure où elle ne tenait pas compte du loyer fixé lors de l'audience de conciliation du 5 mai 2014. Le montant qui avait servi de base de calcul à la décision querellée était ainsi erroné. Partant, s'il « devait être condamné à restituer un éventuel trop-perçu, ce dernier s'élèverait à la somme de CHF 20'862.- », tenant compte du loyer réel (CHF 14'400.-) sur une période de trois ans avec effet rétroactif.

Vu qu'il s'agissait de travaux d'entretien ne nécessitant pas le dépôt d'une autorisation de construire, il n'avait pas commis d'infraction. L'amende qui lui avait été infligée était infondée et devrait être annulée. Elle devrait à tout le moins être revue et ramenée au minimum légal, eu égard notamment à la moindre gravité de l'infraction reprochée. Une amende de CHF 8'100.- violait le principe de la proportionnalité, compte tenu de la réaction tardive du DT et du montant total des travaux litigieux ne dépassant pas CHF 10'000.-.

21) Le DT a conclu au rejet du recours.

M. A_____ ne pouvait plus remettre en cause l'assujettissement des travaux à la LDTR et leur qualification, ainsi que la fixation du loyer après travaux, ces aspects ayant été fixés dans l'autorisation de construire APA 4_____, non contestée. Dans ces conditions, il ne pouvait pas non plus remettre en cause son obligation de modifier le bail de sa locataire et de restituer à celle-ci le trop-perçu de loyer. Le fait que la locataire avait quitté l'appartement le 31 mai 2019 n'était pas déterminant. M. A_____ ne démontrait pas avoir perçu un montant de loyer inférieur à CHF 40'662.-.

L'instruction de la requête APA 3_____ n'avait pu être exécutée par la faute de M. A_____, puisqu'il n'avait pas fourni les documents nécessaires au moment de son dépôt. Lorsque sa requête lui avait été retournée, il n'en n'avait pas déposé une nouvelle complète. Le dépôt de la requête APA 3_____ était intervenu après la réalisation des travaux, ce qui démontrait qu'il était alors conscient du fait que ceux-ci nécessitaient la délivrance d'une autorisation. Il ne faisait pas non plus de doute que les circonstances aggravantes de la cupidité et de

la récidive étaient réalisées. Aucune circonstance relevant de la situation personnelle de M. A_____ ne justifiait une réduction de la quotité de la sanction.

22) M. A_____ a répliqué en persistant dans ses conclusions et arguments.

Il contestait avoir reçu de la part du DT, une demande de documents supplémentaires ou une quelconque autre communication au sujet de la requête qu'il avait déposée en 2014, raison pour laquelle il était parti du principe que les travaux n'étaient pas soumis à autorisation.

S'agissant de l'amende, le DT n'avait pas démontré lui avoir retourné quoi que ce soit. Certes, les pièces dont il se prévalait semblaient figurer au dossier, mais il n'en demeurait pas moins qu'il n'en avait pas eu connaissance, raison pour laquelle il n'avait produit aucun document complémentaire et était parti du principe que les travaux n'étaient pas soumis à autorisation.

Il a produit de nouvelles pièces, dont les éléments suivants ressortent :

- la locataire avait effectivement quitté les lieux à la fin du mois de mai 2019 ;

- celle-ci s'était acquittée d'un montant de CHF 1'300.- par mois d'août à décembre 2014, puis de CHF 1'350.- par mois jusqu'en mai 2019 (correspondant au loyer convenu de CHF 1'200.-, augmenté de provisions pour charges) ;

- la locataire lui avait auparavant versé CHF 925.- le 13 février 2014, puis CHF 1'850.- les 7 mars, 2 avril et 2 mai 2014 et CHF 675.- le 27 mai 2014.

23) Le DT a dupliqué en maintenant sa position et ses conclusions.

L'allégation de M. A_____ selon laquelle il n'avait pas reçu un retour de la demande APA 3_____ n'était pas fondée. Le 10 juin 2014, celui-ci avait réglé l'émolument de CHF 220.- au moyen du bulletin de versement joint à son envoi du 21 mai 2014.

Il prenait acte du fait que M. A_____ avait perçu de la locataire un loyer de CHF 1'300.- entre le 31 août et le 31 décembre 2014, puis de CHF 1'350.- à partir de janvier 2015, éléments dont il ne prenait connaissance que dans le cadre de la présente procédure. Cela ne remettait toutefois pas en cause la décision entreprise. En effet, il tiendrait compte des montants inférieurs que M. A_____ démontrerait avoir perçus au titre de loyer au moment où il serait amené à contrôler, au moyen des justificatifs que ce dernier lui remettrait, le respect de son ordre de rembourser le trop-perçu.

24) Par jugement du 19 mai 2020, le TAPI a admis partiellement le recours. La décision querellée était annulée en tant qu'elle faisait obligation à M. A_____ d'établir et de communiquer à Mme E_____ un bail modifié et un nouvel avis de

fixation de loyer initial, de rembourser à celle-ci la somme de CHF 40'662.- à titre de trop-perçu de loyer et lui infligeait une amende de CHF 8'100.-. Le montant du trop-perçu de loyer que M. A_____ devait rembourser à Mme E_____ était fixé à CHF 20'862.- et celui de l'amende infligée à CHF 5'000.-. Au surplus, la décision litigieuse était confirmée.

M. A_____ ne pouvait plus remettre en cause l'autorisation de construire APA 4_____, entrée en force. Ses conclusions tendant à ce qu'il soit constaté que les travaux n'étaient pas soumis à autorisation de construire et à ce que le loyer qu'il avait arrêté d'entente avec la locataire était valable dès l'origine étaient ainsi irrecevables.

La locataire n'occupant plus le logement depuis le 31 mai 2019, M. A_____ ne pouvait être contraint à lui remettre un contrat de bail rectifié et une nouvelle formule officielle. Seule entrant en considération la question de la restitution du trop-perçu de loyer pendant la période de contrôle de trois ans. Le DT ayant fixé le loyer annuel admissible à CHF 7'446.- (en suivant le préavis de l'OCLPF du 28 mai 2019), le trop-perçu que M. A_____ devait restituer s'élevait à CHF 20'862.-. Le DT avait été informé de la fixation ab initio du loyer de CHF 1'200.- par mois, lors du dépôt, le 12 mai 2014, de la requête APA 3_____. M. A_____ lui avait également communiqué une copie du procès-verbal de conciliation y relatif le 3 août 2018.

M. A_____ ayant réalisé les travaux en cause, assujettis à la LCI et la LDTR, sans être au bénéfice d'une autorisation de construire, son comportement était constitutif de l'infraction réprimée par les art. 137 al. 1 let. a LCI et 44 al. 1 LDTR. Le fait que M. A_____ avait déposé ultérieurement une demande d'autorisation en indiquant que sa démarche tendait à régulariser la situation laissait assez clairement entendre qu'il était à tout le moins conscient qu'il ne pouvait procéder comme il l'avait fait, compte tenu du fait qu'il exerçait alors la profession d'architecte. Au demeurant, cette question de la nécessité d'une autorisation de construire ne pouvait simplement pas être résolue par l'administré lui-même. Ainsi, en mettant l'autorité devant le fait accompli, M. A_____ avait agi de façon intentionnelle, ce qui excluait une appréciation erronée des faits ou une erreur sur l'illicéité. Cependant, contrairement à la position du DT, la circonstance aggravante de la récidive ne pouvait être retenue, les faits concernés étant antérieurs à ceux ayant donné lieu au prononcé de la première amende de CHF 1'000.- dont il avait fait l'objet le 16 mai 2019. Néanmoins, il était retenu que M. A_____ avait agi, au moins partiellement, par cupidité. Exerçant alors la profession d'architecte et ayant le statut de MPQ, M. A_____ avait des connaissances et compétences avancées dans le domaine. Son comportement après la commission de l'infraction et au cours de la procédure était en sa défaveur. Le fait que le DT, saisi du problème en mai 2014, ait attendu un peu plus de quatre ans avant de réagir, ne pouvait amoindrir sa faute. Si la faute de

M. A_____ ne pouvait être qualifiée de légère, il n'apparaissait pas que, s'agissant d'une première infraction et compte tenu de la nature des travaux, de leur étendue et de leur coût, son comportement méritât le prononcé d'une amende de plus de CHF 8'000.-.

- 25) Par acte du 22 juin 2020, le DT a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, en concluant à son annulation dans la mesure où il annulait sa décision du 27 juin 2019 en tant qu'elle faisait obligation à M. A_____ d'établir et de communiquer à Mme E_____ un nouvel avis de fixation du loyer initial, et à la confirmation de sa décision précitée sur ce point.

Référence était faite à l'état de fait retenu par le TAPI.

La chambre administrative était récemment revenue sur sa jurisprudence en la matière et avait confirmé que, même si les locataires avaient quitté le logement, il pouvait être ordonné au bailleur d'établir une nouvelle formule de fixation du loyer initial, nécessaire lors de l'établissement de tout nouveau contrat de bail ou de toute modification du montant du loyer (ATA/422/2020 du 30 avril 2020 consid. 15). Le jugement entrepris violait ainsi l'art. 129 let. e LCI et cette jurisprudence.

- 26) Le TAPI a transmis son dossier, sans formuler d'observations.
- 27) Dans ses écritures responsives, M. A_____ a conclu au rejet du recours.

S'il n'était pas contesté que l'établissement d'un avis de fixation du loyer initial était un acte unilatéral qui pouvait être effectué par le bailleur seul, à la condition de disposer de la nouvelle adresse des locataires, l'utilité d'une telle démarche était en revanche remise en cause. Au terme de ce type de procédure, ayant conduit à une décision d'autorisation de construire fixant le montant du loyer au niveau du précédent loyer pour une durée de trois ans, il était évident que le loyer avait été établi officiellement. Il n'apparaissait ainsi pas utile d'adresser un nouvel avis de fixation du loyer initial, à des locataires qui étaient partis de l'appartement, qui avaient été remplacés par d'autres locataires qui avaient eux-mêmes aussi déjà quitté l'appartement. Il n'y avait plus d'utilité à notifier à l'ancienne locataire, près d'un an après son départ de l'appartement, un avis de fixation du loyer initial modifié pour tenir compte de la fixation du montant du loyer par le DT, alors qu'elle n'était plus en mesure de le contester. Si le montant du loyer devait être établi ultérieurement par le bailleur, ce dernier pourrait le faire au moyen des annexes à l'autorisation de construire et du jugement entrepris.

- 28) Le DT n'ayant pas souhaité répliquer ni adresser de requête complémentaire, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le litige porte, à ce stade, sur la question de savoir s'il convient de faire obligation à l'intimé d'établir et de communiquer à Mme E_____ un nouvel avis de fixation du loyer initial, compte tenu du loyer fixé par le service LDTR de l'OCLPF dans son préavis du 28 mai 2019, repris dans l'autorisation de construire APA 4_____. L'obligation faite à l'intimé de rembourser le trop-perçu à la locataire concernée, réduite par le TAPI, ainsi que le montant de l'amende infligée, diminuée à CHF 5'000.-, ne sont plus litigieux, compte tenu de l'absence de recours du DT sur ces points.
- 3) a. 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). 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). 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 1^{ère} phrase LDTR).

Plus spécifiquement, la LDTR vise à éviter la disparition de logements à usage locatif (arrêt du Tribunal fédéral 1P.406/2005 du 9 janvier 2006 consid. 3.3 ; ATA/675/2017 du 20 juin 2017) et 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).
- b. Lorsqu'il accorde une autorisation en cas de démolition ou de transformation d'un immeuble soumis à la LDTR, le DT fixe, comme condition de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux (art. 10 1^{ère} phr. LDTR).
- c. Selon l'art. 44 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), sous réserve des peines plus élevées prévues par le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). Le DT 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).

d. Parmi les mesures administratives à disposition de l'autorité compétente, figure l'ordre de remise en conformité (art. 129 let. e LCI). L'objectif d'une telle mesure est de rétablir une situation conforme au droit.

De jurisprudence constante, une mesure visant les loyers, notamment le remboursement du trop-perçu de loyer et l'établissement d'un nouveau bail conforme aux conditions de l'autorisation de construire accordée, constitue une forme de remise en état au sens de l'art. 129 let. e LCI (ATA/269/2012 du 8 mai 2012 consid. 5 ; ATA/152/2010 du 9 mars 2010 consid. 5 et les références citées).

À cet égard, le Tribunal fédéral considère que le contrôle des loyers sous l'angle de l'art. 12 LDTR implique que le propriétaire doit rectifier les baux indiquant un loyer qui ne correspond pas à celui fixé par le DT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_184/2013 du 8 janvier 2014 consid. 2.1 ; 1C_496/2012 du 12 février 2013 consid. 3.2.2; 1C_468/2008 du 15 décembre 2008).

e. En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent exiger que, lors de la conclusion d'un nouveau bail, le propriétaire fasse usage d'une formule officielle de même teneur que celle mentionnée à l'art. 269d CO (art. 270 al. 2 CO). Il s'agit de celle prévue pour la notification des hausses de loyer en cours de bail. Dite formule est celle agréée par le canton. Toute situation de hausse de loyer impliquant l'utilisation de cette formule est nulle si elle n'est pas faite au moyen de celle-ci (art. 269d al. 1 CO).

Le canton de Genève a fait usage de cette faculté (art. 207 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile du 11 octobre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 - LaCC - RS E 1 05 ; ancien art. 109 LaCC du 28 novembre 2010, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011), mais cette règle existait sous l'égide des art. 109 LaCC du 28 novembre 2010 et 24 LaCC du 7 mai 1981.

f. Dans une affaire similaire, la chambre administrative a déjà retenu que l'injonction d'établir la formule officielle de fixation du loyer initial s'agissant de locataires ayant quitté le logement après la fin de la période du contrôle étatique n'avait plus d'objet (ATA/269/2012 du 8 mai 2012 consid. 7).

Selon une partie de la doctrine, le DT ne peut en effet pas imposer au propriétaire d'établir un nouveau bail corrigé et de notifier une nouvelle formule de fixation du loyer s'agissant de locataires ayant déjà quitté l'appartement en cause, dès lors qu'un tel ordre n'aurait aucun sens et serait excessif (Emmanuelle GAIDE et Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation,

changement d'affectation et aliénation. Immeubles de logement et appartements, 2014, p. 482).

Résumant sa jurisprudence en la matière, le Tribunal fédéral a rappelé que les dispositions de la LDTR instaurant le contrôle des loyers fondent la compétence du DT d'imposer l'inscription, dans le contrat de bail concerné, du montant du loyer fixé dans l'autorisation de rénover pendant le contrôle et de rectifier un bail à loyer qui s'en écarterait. En revanche, elles ne lui permettent pas d'intervenir sur le loyer postérieur à la période de contrôle en imposant aux parties la conclusion d'un nouveau bail qui tiendrait compte du loyer fixé dans l'autorisation de rénover en application de la LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C_184/2013 du 8 janvier 2014 consid. 2.1).

Le Tribunal fédéral a également confirmé sa jurisprudence antérieure (arrêt du Tribunal fédéral 1P.20/2005 du 18 mars 2005 in SJ 2005 I p. 489), en précisant qu'il était conforme à l'intérêt public lié à la bonne foi en affaires et à l'objectif poursuivi par la LDTR visant à préserver le parc locatif correspondant aux besoins de la population, que le loyer pris en compte pour une éventuelle majoration après la fin du contrôle cantonal soit celui fixé par le DT et non celui plus élevé indiqué dans le contrat de bail litigieux. Ce dernier arrêta le loyer à un montant supérieur à celui fixé dans l'autorisation accordée, excepté pour les trois premières années correspondant à la durée du contrôle. Ce procédé justifiait la rectification du contrat de bail dans le sens de la fixation d'un loyer initial conforme à l'autorisation de construire délivrée par le DT pour les trois ans soumis au contrôle étatique. Le fait que le contrat de bail devait indiquer le loyer effectif, un élément essentiel du contrat, ne remettait pas expressément en cause la pratique des loyers échelonnés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_184/2013 précité consid. 2.2)

Ainsi, la chambre de céans a confirmé l'obligation de modifier le contrat de bail relatif au logement rénové dont le locataire était inchangé et pour lequel la période de contrôle étatique des loyers n'était pas échue (ATA/260/2014 du 15 avril 2014 consid. 11b).

Toutefois, dans un arrêt récent ATA/422/2020 du 30 avril 2020 revenant partiellement sur sa précédente jurisprudence (ATA/269/2012 précité), la chambre de céans a considéré que, s'il ne pouvait pas être ordonné au bailleur d'établir un nouveau contrat de bail corrigé pour des locataires ayant quitté le logement, la solution était autre s'agissant de la formule de fixation du loyer initial. Celle-ci était nécessaire lors de l'établissement de tout nouveau bail ou de toute modification du montant du loyer. Dès lors qu'elle résultait d'un acte unilatéral du bailleur, le départ des locataires concernés n'empêchait aucunement celui-ci d'établir une nouvelle formule, document essentiel puisqu'à même de documenter l'augmentation du loyer de l'appartement en question. La notification, selon les règles du droit du bail, d'une nouvelle formule indiquant le loyer fixé pendant trois

ans selon la décision litigieuse était une mesure nécessaire pour le rétablissement d'une situation conforme au droit au sens de l'art. 129 let. e LCI (consid. 15).

- 4) En l'espèce, aucun élément ne permet de s'écarter de cette dernière jurisprudence, dont le DT a correctement fait application dans sa décision du 27 juin 2019, en faisant obligation à M. A_____ d'établir et de communiquer à l'ancienne locataire concernée un nouvel avis de fixation du loyer initial.

Il convient en effet de distinguer deux problématiques en matière de fixation du loyer arrêté conformément à la LDTR, soit, d'une part, la rectification du contrat de bail en vigueur lors de la période de contrôle étatique, et, d'autre part, l'établissement de la formule officielle de fixation du loyer initial. Tandis que le premier document est un acte bilatéral soumis aux règles de la liberté contractuelle, laquelle ne peut être restreinte que durant la période de contrôle étatique du loyer ; le second est un acte unilatéral du bailleur, visant à permettre un contrôle ultérieur des augmentations de loyers, répondant aux règles du droit civil.

Contrairement aux allégations de l'intimé, la formule officielle de fixation du loyer initial ne vise pas uniquement à permettre à la locataire occupant le logement après rénovation de contester le loyer. Conformément à la loi, son but, plus large, est également d'assurer un contrôle des hausses de loyers subséquentes. Les annexes à l'autorisation de construire et au jugement entrepris ne sauraient être suffisantes à cette fin. Retenir le contraire reviendrait à priver en particulier de futurs locataires des renseignements nécessaires quant à la fixation de leur loyer. En effet, si, conformément aux art. 3 et 9 LDTR, l'intimé avait sollicité une autorisation de construire du DT avant d'effectuer les travaux de transformation, puis donné suite aux invitations de celui-ci, il aurait dû, à teneur du droit fédéral et de la législation cantonale à ce sujet, communiquer à la locataire d'alors, en sus du contrat de bail, un exemplaire de la formule de fixation du loyer initial, contenant les éléments cités à l'art. 207 al. 2 LaCC, et comportant un loyer compatible avec le loyer maximal calculé par cette autorité. De même, lorsque l'appartement a été reloué à partir du 1^{er} juin 2019, l'intimé aurait dû adresser aux nouveaux locataires une nouvelle formule d'avis de fixation du loyer initial comportant les mêmes données, parmi lesquelles le loyer payé par la locataire précédente.

Le DT était donc en droit d'exiger de l'intimé qu'il communique à la locataire concernée le formulaire imposé par la loi, complété conformément aux conditions qu'il avait posées dans son autorisation.

Par conséquent, le recours sera admis, de sorte que le premier point du chiffre 3 du dispositif du jugement querellé sera annulé.

Ainsi, il incombera à l'intimé d'établir un nouvel avis de fixation de loyer initial, conforme en particulier au préavis du service LDTR de l'OCLPF du 28 mai

2019 et à l'autorisation de construire APA 4 _____, délivrée le 19 juin 2019, ainsi que de communiquer ledit document à l'ancienne locataire.

- 5) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 22 juin 2020 par le département du territoire - OAC contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2020 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2020 en tant qu'il annule la décision du département du territoire - OAC du 27 juin 2019, dans la mesure où celle-ci fait obligation à M. A_____ d'établir et de communiquer à Mme E_____ un nouvel avis de fixation du loyer initial ;

confirme le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mai 2020 pour le surplus ;

dit qu'il n'est ni perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt au département du territoire - OAC, à CGI Conseils, mandataire de M. A_____, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory,
Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

D. Werffeli Bastianelli

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :