

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1324/2008-DCTI

ATA/189/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 avril 2009

dans la cause

PILET & RENAUD S.A.

et

Monsieur Stéphane BARBIER-MÜLLER

représentés par Me Christian Luscher, avocat

et

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

contre

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE
CONSTRUCTIONS**

et

ASSOCIATION GENEVOISE DE DÉFENSE DES LOCATAIRES (ASLOCA)

EN FAIT

1. Monsieur Stéphane Barbier-Müller (ci-après : le propriétaire) est propriétaire depuis 2002 d'un immeuble d'habitation sis au boulevard Georges-Favon 4, parcelle n° 4799, feuille 32, de la commune Genève-Cité ainsi que d'un immeuble commercial sis rue des Voisins 18, parcelle n° 2559, feuille 35, de la commune Genève-Plainpalais.
2. Par décision du 5 août 2002 (APA 20'316), le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), devenu par la suite le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI ou le département), a autorisé la transformation temporaire des locaux commerciaux de l'immeuble sis rue des Voisins 18 en logements destinés à être loués par l'hospice général (ci-après : l'hospice) pour y accueillir des requérants d'asile.

Le caractère provisoire de cette opération a été confirmé par les courriers du département en date des 1^{er} juillet et 23 août 2002.
3. La régie Pilet & Renaud S.A. (ci-après : la régie) occupe l'immeuble mitoyen sis au boulevard Georges-Favon 2.

En vue de son extension, la régie a sollicité de M. Barbier-Müller qu'il lui loue d'autres locaux dans l'immeuble adjacent au boulevard Georges-Favon 4.
4. Le 27 septembre 2006, la régie a déposé une requête en autorisation de construire portant sur le changement d'affectation de deux logements de six et cinq pièces (respectivement de 123 m² et 82 m²) en bureaux aux 2^{ème} et 6^{ème} étages de l'immeuble sis au boulevard Georges-Favon 4 (dossier APA 26'767-1).
5. Le 8 janvier 2007, la régie a déposé une deuxième requête en autorisation de construire portant sur le changement d'affectation de bureaux pour la création de trois appartements de cinq pièces chacun (104.4 m²) aux 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} étages de l'immeuble sis rue des Voisins 18 (dossier APA 27'569-5). Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une compensation d'un changement d'affectation de l'immeuble sis au boulevard Georges-Favon 4.
6. Cette opération de compensation avait déjà été admise dans son principe par le DCTI dans un courrier adressé le 26 septembre 2002 à la régie.
7. Par courrier du 28 mars 2007, le département a indiqué que le projet relatif aux appartements de la rue des Voisins était lacunaire et présentait des déficiences en matière d'habitabilité.

Le 10 avril 2007, la régie a envoyé un projet modifié.

8. Suite à ces modifications, les deux requêtes ont recueilli les préavis favorables des services compétents.
9. Par décision du 11 juin 2007, publiée le 15 juin dans la Feuille d'avis officielle, le département a délivré à la régie les deux autorisations de construire précitées par procédure accélérée.

S'agissant de la décision (APA 27'569-5) concernant les appartements sis rue des Voisins 18, l'état locatif après travaux a été fixé pour les 15 pièces à CHF 3'363.- la pièce l'an.

10. Par acte du 11 juillet 2007 expédié au greffe de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission), l'association genevoise de défense des locataires (ci-après : ASLOCA) a formé recours contre l'autorisation de construire APA 26'767-1, considérant que les locaux réaffectés en logement sis rue des Voisins 18 ne remplissaient pas les conditions d'une compensation selon l'art. 8 al. 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

11. Lors de son transport sur place en date du 23 novembre 2007, la commission a constaté ce qui suit :

- a. L'appartement sis dans les combles du boulevard Georges-Favon 4 était neuf et possédait de grands volumes. Les boiseries étaient apparentes et la toiture était en cuivre, obligeant ainsi à laisser les fenêtres ouvertes en été selon le représentant de la régie présent lors de la visite. Lorsque ces dernières étaient fermées, on n'entendait quasiment pas le bruit de la rue. Quant au second appartement, situé au deuxième étage, il était également entièrement neuf et la hauteur des plafonds était de 3 mètres. Fenêtres fermées, on entendait le bruit de la rue, lequel s'amplifiait une fois les fenêtres ouvertes.

- b. L'immeuble sis rue des Voisins 18 datait des années 1960. Tous les sols de l'appartement (un deux pièces) se situant au 3^{ème} étage étaient en linoléum et le plafond du hall était un faux plafond de 2m20 environ. L'autre appartement du 3^{ème} étage, composé de trois pièces, possédait un grand salon qui donnait sur la cour, laquelle était entourée de bâtiments de taille identique. Le plafond était d'environ 2m50.

12. Par décision du 28 février 2008, la commission a admis le recours et annulé l'autorisation susmentionnée.

En substance, la commission a considéré que les locaux commerciaux de l'immeuble sis rue de Voisins 18 ne présentaient pas des qualités identiques aux deux appartements situés au boulevard Georges-Favon 4.

D'une part, les deux immeubles n'étaient pas situés dans le même quartier, ni à proximité immédiate, le premier se trouvant à Genève-Plainpalais, le deuxième à Genève-Cité, proche du quartier des banques.

D'autre part, s'agissant de la qualité des logements, de grandes disparités ont là aussi été établies. En effet, les locaux de l'immeuble du numéro 4 boulevard George-Favon étaient d'une "qualité remarquable", notamment en raison de leurs volumes, leurs éléments dignes de protection et de la vue s'y dégagant. Bien que situés sur une artère bruyante, les appartements étaient garnis de double-fenêtres, ne réduisant ainsi en rien la qualité de l'environnement des habitants de l'immeuble. Par ailleurs, l'ancien propriétaire avait reçu un préavis favorable quant à l'habitabilité du bâtiment en date du 11 décembre 1997.

En revanche, l'immeuble sis rue des Voisins 18 était "un petit bâtiment sans qualité, dans un quartier sans intérêt". En outre, des réfugiés placés par l'hospice y résidaient, de sorte que les appartements en question n'étaient pas affectés à un usage commercial.

13. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 17 avril 2008, la régie et le propriétaire ont interjeté recours contre ladite décision, en concluant à son annulation (cause A/1324/2008).

La loi exigeait des conditions de logement équivalentes, et non pas identiques. Partant, les particularités historiques et esthétiques n'avaient pas à prévaloir sur les autres éléments lors de la mise en balance des intérêts en présence.

Quant à la qualité de l'environnement, il convenait de souligner la proximité de l'immeuble sis rue des Voisins 18 avec les attractions majeures du quartier de Plainpalais, sans compter la tranquillité inhérente à la situation du bâtiment.

A ce sujet, la commission avait refusé de tenir compte du critère du bruit concernant l'immeuble du boulevard Georges-Favon 4, alors même que les effets négatifs des nuisances sonores sur la santé étaient unanimement reconnus. En lien avec la forte circulation, la qualité de l'air était également nettement inférieure en comparaison à celle des appartements sis rue des Voisins 18.

Bien qu'actuellement occupés par des réfugiés, les appartements allaient être intégralement rénovés en vue de leur réaffectation. Par ailleurs, la surface locative de ces derniers, à savoir 313 m², était nettement supérieure à celle des appartements sis boulevard Georges-Favon 4 (soit 205 m²).

Sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité, la mise sur le marché d'appartements de cinq pièces avec des loyers conformes aux besoins de la population favorisait l'intérêt public à la création de nouveaux logements destinés à l'habitation, et ceci d'autant plus dans des secteurs à l'abri de nuisances sonores.

S'agissant de l'intérêt privé, la régie a soutenu que l'extension de ses locaux lui permettrait de créer de nouveaux emplois.

14. Dans sa réponse déposée le 27 mai 2008, ASLOCA conclut principalement au rejet du recours. Au préalable, elle a demandé au Tribunal administratif qu'il ordonne la production du dossier complet de l'autorisation APA 13'728 ainsi qu'une visite des immeubles querellés.

Les appartements offerts en compensation n'étaient pas équivalents tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. De même, l'immeuble de la rue des Voisins 18 se trouvait à Genève-Plainpalais, quartier qui n'était ni situé au centre-ville, ni à proximité immédiate.

S'agissant du bruit de la circulation du boulevard Georges-Favon, celui-ci n'était absolument pas dérangeant lorsque les fenêtres, isolantes, étaient fermées. En tout état de cause, les effets seraient moins dommageables pour des locataires occupant leurs appartements le soir que pour des employés travaillant de jour.

Enfin, le bonus de CHF 200'000.- octroyé pour la rénovation des logements du boulevard Georges-Favon 4 ne devait pas être détourné par le bais d'un changement d'affectation intervenu quelques années plus tard.

15. Dans son recours du 17 avril 2008 également, le département conclut à l'annulation de la décision entreprise et à la confirmation de l'autorisation du 11 juin 2007 (APA 26'767-1) (cause A/1330/2008).

En substance, il a affirmé que les conditions d'application de l'art. 8 al. 2 LDTR ne portaient pas sur la question de l'identité des logements, mais sur l'équivalence de ces derniers.

Par ailleurs, les conditions de logement et la qualité de vie offertes par les appartements projetés rue de Voisins 18 étaient à tout le moins équivalentes à celles de l'immeuble sis boulevard Georges-Favon 4, compte tenu du calme et des infrastructures du quartier de Genève-Plainpalais.

Au surplus, le projet de compensation emportait de nombreux avantages, notamment sur la question de la surface, du nombre d'appartements créés et de leurs loyers, répondant ainsi aux besoins de la population en période de pénurie de logements.

16. Par décision du 22 avril 2008, le Tribunal a ordonné la jonction des causes n° A/1324/2008 et A/1330/2008 sous le n° A/1324/2008.
17. Les 7 et 10 juillet 2008, la régie, le propriétaire ainsi que le DCTI ont confirmé leurs conclusions prises dans leurs mémoires respectifs du 17 avril 2008.

18. Le 28 janvier 2009, le Tribunal administratif s'est déplacé au boulevard Georges-Favon 4.

En sus de ce qui avait déjà été observé lors de la visite de la commission, le juge délégué a fait les constatations suivantes :

a. La première visite s'est effectuée au 6^{ème} étage dans un des appartements prévus pour les locaux de la régie. Aucun lien n'a été constaté avec l'immeuble voisin, déjà utilisé par cette dernière. La vue depuis le salon donnait sur une cour où était situé un nouveau bâtiment administratif, lequel était essentiellement composé de bureaux. Du côté des chambres, seule une personne mesurant environ 1m90 pouvait apercevoir des toits, les gens d'1m60 ne voyant que des antennes, les chambres ne possédant pas de fenêtres mais des velux. Lorsque les fenêtres étaient fermées, aucun bruit n'était perçu, mais une fois ouvertes, il y avait un bruit de circulation. Monsieur Tony Russo, représentant la régie et présent lors de la visite, a indiqué que les anciens locataires étaient partis en raison de la chaleur insupportable en été et des nuisances sonores lorsque les fenêtres étaient ouvertes.

Le juge délégué s'est ensuite rendu au deuxième étage. Dans le premier local visité, côté boulevard, la présence de double-fenêtres - en verre simple - a été constatée. Un assourdissant bruit a été relevé lors du passage du tram lorsque la fenêtre était ouverte. Par ailleurs, même avec les fenêtres fermées, on pouvait entendre un "roulement". Il n'y avait pas de climatisation. Les plafonds étaient à une hauteur de 2m60. Enfin, il y avait une connexion entre l'immeuble Georges-Favon 2, lequel bénéficiait de la climatisation, et l'immeuble Georges-Favon 4, ce qui était également prévu pour les locaux du 6^{ème} étage.

b. Au 18 rue des Voisins, le juge délégué a constaté que l'immeuble, attenant à un hôtel, n'était pas de la même année que celui précédemment visité. Les appartements, au nombre de deux par étage, étaient actuellement loués à l'hospice, bien que le premier étage était constitué de bureaux.

Depuis l'appartement situé au troisième étage, on pouvait entendre le bruit de la circulation du boulevard du Pont d'Arve lorsque les fenêtres étaient ouvertes. M. Russo a expliqué qu'après les travaux, la hauteur des plafonds atteindrait 2m53, du parquet allait être posé au sol et la climatisation allait être retirée.

Les pièces du deuxième appartement visité, situé au deuxième étage, étaient plus larges. La vue depuis la fenêtre du salon donnait sur une cour arrière et un bâtiment situé à onze mètres.

19. Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Tout bâtiment situé en zone à bâtir est soumis à la LDTR (art. 2 al. 1 LDTR et 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat des zones entrant dans son champ d'application. Pour ce faire, elle prévoit notamment des restrictions au changement d'affectation des maisons d'habitations (art. 1 LDTR).

Par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel (art. 3 al. 3 LDTR).

En l'espèce, le recourant souhaite transformer deux appartements en bureaux, soit changer l'affectation de ses locaux. L'immeuble concerné par cette modification se trouve dans le quartier Genève-Cité, soit en zone à bâtir au sens de l'art. 19 LaLAT. La LDTR est dès lors applicable au cas d'espèce.

3. Les recourants soutiennent que la commission de recours a fait une mauvaise interprétation de l'art. 8 al. 2 LDTR en considérant que les appartements projetés de l'immeuble sis rue des Voisins 18 ne présentaient pas des qualités identiques à l'immeuble du boulevard Georges-Favon 4.
 - a. Selon l'art. 7 LDTR, nul ne peut, sous réserve d'une dérogation au sens de l'art. 8, changer de tout ou partie d'un bâtiment soumis à la loi, qu'il soit occupé ou inoccupé.
 - b. La LDTR subordonne l'octroi d'une dérogation à l'interdiction du changement d'affectation à deux catégories de conditions. La première (art. 8 al. 1 LDTR) vise à sauvegarder la qualité de vie des habitations voisines et du quartier, dès lors que les locaux commerciaux et les bureaux sont susceptibles d'engendrer des immissions dérangeantes pour les habitants limitrophes d'une part, et que l'implantation de tels locaux dans un quartier peut en modifier la face et l'atmosphère d'autre part. La seconde catégorie de conditions se rapporte aux locaux destinés à être affectés à du logement en contrepartie et vise à garantir une certaine équité entre ceux-ci et les logements existants voués à disparaître (ATA/165/2003 du 25 mars 2003, consid. 5).

S'agissant du premier groupe de conditions, la loi exige que la dérogation soit souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier (art. 8 al. 1 LDTR ab initio). Les notions de "souhait" et de "compatibilité" doivent être traitées globalement, car la première, prise isolément, revêt un caractère éminemment subjectif, qui échappe à l'analyse juridique. Il convient de prendre en considération le caractère et l'évolution du quartier, ainsi que le genre et la destination du projet (ATA/165/2003 précité, consid. 6a et réf. citée).

En l'espèce, l'immeuble sis boulevard Georges-Favon 4 est situé dans le quartier de Genève-Cité, à la frontière de celui des banques. Or, comme son nom l'indique, ce quartier accueille non seulement de nombreux établissements bancaires mais aussi d'autres locaux commerciaux du type de ceux de la régie. La transformation de deux appartements totalisant une surface de 205 m² ne va donc pas en altérer le caractère administratif et commercial et est dès lors compatible avec ses conditions de vie.

Par ailleurs, la régie loue déjà des locaux dans l'immeuble mitoyen, de sorte que la dérogation sollicitée peut être qualifiée de souhaitable dès lors qu'elle apparaît être une solution rationnelle en faveur du développement non contesté des activités commerciales de celle-ci.

4. Il reste cependant à examiner si les logements projetés en contrepartie sont équivalents à ceux voués à disparaître.

L'art. 8 al. 2 LDTR stipule qu'en cas de changement d'affectation, les surfaces de logement supprimées seront compensées par la réaffectation simultanée de surfaces commerciales ou administratives en logement. Dans ce cas, les locaux réaffectés aux logements doivent correspondre à une surface ainsi qu'à des conditions de logement au moins équivalentes et avoir des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population. La disposition précise encore que les locaux réaffectés aux logements doivent être situés, en règle générale, dans le même quartier, si possible à proximité immédiate, à moins que le changement d'affectation ne soit effectué au profit d'un secteur comme le centre ville où la proportion de logement est faible par rapport aux surfaces d'activités. Dans une récente décision, le Tribunal a estimé que les quartiers de Champel et des Pâquis étaient trop éloignés l'un de l'autre pour qu'une compensation puisse être envisagée (ATA 484/2007 du 2 octobre 2007, consid. 9).

S'agissant de la notion de "conditions de logement", il ressort des travaux préparatoires que la loi exige que l'habitabilité de la surface réaffectée soit identique ou supérieure à celle du logement faisant l'objet du changement d'affectation (MGC 1995/V 4570). La jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion d'apporter de plus amples éclaircissements à ce sujet. Dès lors, l'interprétation de cette dernière appelle incontestablement des considérations d'une nature moins concrète que les surfaces et les loyers, qui sont des mesures chiffrables. Ainsi, il

sera question d'apprécier l'esthétisme des locaux, leur confort, leur standing, la qualité de leur environnement, ou toute autre notion permettant de définir la qualité de vie dont jouira l'habitant de ces locaux (ATA/165/2003 précité, consid. 7a).

En l'espèce, la qualité esthétique et historique des deux appartements sis boulevard Georges-Favon 4, immeuble datant du 20^{ème} siècle, est indéniable. Il en va de même s'agissant de leur très bon état. Néanmoins, la dernière visite sur place a permis de constater que la vue dont se prévaut l'intimée ne saurait être qualifiée d'imprenable puisque seule une personne particulièrement grande peut en bénéficier. S'agissant des volumes des deux biens comparés, il convient de rappeler qu'un des deux logements se situe sous les combles, réduisant ainsi grandement les possibilités d'aménagement de ce dernier. Par ailleurs, le problème des nuisances sonores n'a pas été examiné plus en amont par la commission, cette dernière estimant que le préavis favorable quant à l'habitabilité du bâtiment rendu le 11 décembre 1997, soit il y a plus de dix ans, était suffisant. Il ressort cependant de la visite du 28 janvier 2009 que le bruit de la circulation et le roulement du tram se font très fortement sentir nonobstant la présence de double-fenêtres, lesquelles doivent pouvoir être ouvertes lors de la belle saison en raison de la chaleur. Quant à la situation de l'immeuble, la proximité avec le centre-ville et l'importante offre de transports le desservant sont d'importants atouts.

Les locaux destinés à être transformés en logement se situent, pour leur part, dans un immeuble construit dans les années 1960 et attenant à un hôtel. Certes, l'intérêt esthétique que comporte ce bâtiment ne saurait valoir celui précédemment décrit. Néanmoins, il convient de relever qu'il se situe dans un environnement calme tout en étant très proche du centre-ville, l'accès étant facilité par de nombreux moyens de transport. De plus, situé au cœur de Plainpalais, sa proximité avec la plaine ou le parc des Bastions lui assure une situation agréable. Ce quartier s'est par ailleurs fortement développé ces dernières années et bénéficie d'aménagements comme des rues piétonnes ou à circulation limitée et de nombreux commerces.

A ce stade du raisonnement, il convient d'admettre que bien que les logements offerts en compensation ne se situent pas dans le même quartier, les deux immeubles demeurent suffisamment proches l'un de l'autre. Cette proximité se matérialise notamment par le fait qu'ils se situent sur plusieurs mêmes lignes de transports publics, à trois arrêts de distance en zone urbaine.

S'agissant des locaux utilisés comme logements, ils vont être entièrement rénovés et aménagés en appartements dont les loyers, contrôlés, correspondront aux besoins prépondérants de la population. Bien qu'un bruit de circulation ait été perçu depuis les locaux du troisième étage, fenêtres ouvertes, celui-ci ne saurait être comparé avec les nuisances sonores du boulevard Georges-Favon. Enfin, la surface locative des trois appartements réunis totalise 313 m², soit une

augmentation de près de 50% par apport aux deux appartements du premier immeuble.

Par conséquent, si les conditions de logement offertes par les locaux de la rue des Voisins ne sont pas identiques à celles du Boulevard Georges-Favon, elles peuvent néanmoins être considérées comme équivalentes.

5. Au vu de ce qui précède, les recours doivent être admis et la décision attaquée, annulée. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée au propriétaire et une autre de CHF 1'000.- également à la régie, à charge de l'intimée. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de l'ASLOCA qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable les recours interjetés le 17 avril 2008 par la régie Pilet & Renaud S.A. et Monsieur Stéphane Barbier-Müller, ainsi que par le département des constructions et des technologies de l'information contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 28 février 2008 ;

au fond :

les admet ;

annule la décision de la commission de recours en matière de construction du 28 février 2008 ;

rétablit l'autorisation de construire (APA 26'767-1) délivrée le 11 juin 2007 ;

met à la charge de l'association genevoise de défense des locataires un émolument de CHF 1'500.- ;

alloue à la régie Pilet & Renaud S.A. une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la charge de l'association genevoise de défense des locataires ;

alloue à Monsieur Stéphane Barbier-Müller une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la charge de l'association genevoise de défense des locataires ;

dit que, conformément aux art. 82 et suivants 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 à Me Christian Lüscher, avocat des recourants, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, au département des constructions et des technologies de l'information, ainsi qu'à l'association genevoise de défense des locataires.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mme Junod, M. Dumartheray, juges,
M. Hottelier, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :