

du 29 mai 2001

dans la cause

S _____ S.A.

représentée par Me Jacques Bercher, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

EN FAIT

1. S_____ S.A. (ci-après : S_____), dont le siège est auprès de F_____ Société Fiduciaire S.A., _____ Genève, est propriétaire, depuis 1997, de l'immeuble sis rue _____, à Genève.
2. Au bénéfice de deux autorisations de construire obtenues les 15 octobre 1997 et 11 mars 1999, S_____ a entrepris divers travaux de construction.
3. Vers la fin de l'année 1998, indépendamment des travaux autorisés, S_____ en a effectué d'autres dans les appartements n° 002 (quatre pièces au rez-de-chaussée), n° 003 (trois pièces au rez-de-chaussée) et n° 031 (quatre pièces au troisième étage).
 - a. Dans l'appartement n° 002 les travaux ont coûté CHF 40'196,35. Il s'agissait de travaux de plomberie, d'électricité, de carrelage, de peinture et papier peint, d'agencement de cuisine, de menuiserie intérieure, de revêtement de sols et de divers travaux comprenant, notamment, les postes faux plafonds, révision de stores et chauffage.

Le loyer de cet appartement a passé de CHF 8'112.- par an, selon l'état locatif du 1er août 1997, à CHF 15'000.- par an, selon l'état locatif du 1er janvier 1999.
 - b. Le coût total des travaux de l'appartement n° 003 s'est élevé à CHF 23'422,65. Selon l'état locatif du 1er août 1997, le loyer était de CHF 6'336.- par an; l'état locatif du 1er janvier 1999, faisait état d'un loyer de CHF 9'600.-.
 - c. Les travaux exécutés dans l'appartement n° 031 ont été facturés CHF 20'366,80. De CHF 10'488.- l'an selon l'état locatif au 1er août 1997, le loyer a été réévalué à CHF 15'600.- au 1er janvier 1999.
4. A l'occasion d'un litige concernant le loyer de l'appartement n° 002, une procédure a été ouverte par-devant le tribunal des baux et loyers. Parallèlement, l'Asloca, mandataire de la locataire, a informé le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) du type de travaux exécutés dans l'appartement en question.

5. Au terme d'un échange nourri de correspondance, le département a informé S_____, le 13 décembre 1999, que les travaux entrepris étaient soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) et qu'un délai de trente jours lui était imparti pour déposer une requête en autorisation de construire par procédure accélérée.
6. a. Considérant que les travaux entrepris n'étaient pas soumis à la LDTR, S_____ a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) contre la décision du département du 13 décembre 1999 en concluant à son annulation.
- b. La commission a débouté S_____ de son recours le 19 mai 2000.
7. a. Le 26 juin 2000, S_____ a alors saisi le Tribunal administratif en concluant à la mise à néant de la décision de la commission.

Les travaux effectués étant des travaux d'entretien usuels, les dispositions du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO - RS 220), notamment l'article 256 CO, devaient prévaloir. En effet, l'application de la LDTR parallèlement au CO ouvrirait la voie à des décisions contradictoires, rendues par des juridictions différentes.

Selon le recourant, si l'on soumettait les travaux d'entretien à la LDTR, le système de cette loi reviendrait à instituer un contrôle général des loyers, contraire aux principes constitutionnels.

b. Le département intimé a conclu au rejet du recours.

8. Le 27 novembre 2000, lors d'un transport sur place, les juges du tribunal administratif ont procédé à diverses constatations.

Les participants ont visité en premier lieu l'appartement n° 031, dans lequel la cuisine, les blocs et le carrelage étaient neufs; dans la salle de bains, la peinture avait été remplacée par des faïences et la baignoire sur pied avait été remplacée par une baignoire

moderne.

Au deuxième étage, le tribunal a visité un appartement qui n'avait pas été transformé : l'agencement de la cuisine était d'époque et se réduisait à un évier et à une cuisinière à gaz. Cependant, le propriétaire avait lui-même rafraîchi les peintures et l'ancien locataire avait fait encastrer la baignoire.

Se rendant ensuite au rez-de-chaussée, les juges ont noté que la cuisine était agencée à neuf, de même que la salle de bains, entièrement carrelée.

Dans le dernier appartement litigieux, la salle de bains, les faïences, les carreaux ainsi que la robinetterie étaient neufs, de même que l'agencement de la cuisine. Dans la foulée de ces travaux, de faux plafonds avaient été posés.

9. Dans un courrier du 4 décembre 2000, la société recourante a indiqué que le montant de la valeur au bilan du 31 décembre 1999 de l'immeuble concerné s'élevait à CHF 2'843'494.30.
10. Invitée à se déterminer sur le procès-verbal de transport sur place, S_____ a rappelé que l'appartement du deuxième étage - qui n'avait pas subi de travaux - était dans un état comparable, si ce n'était supérieur aux trois appartements dans lesquels des travaux avaient été effectués. Quant aux blocs de cuisine, il ne s'agissait que de l'adaptation aux exigences minimales en matière de logement de la communauté des locataires. Enfin, les frais engendrés par les travaux et consignés sur les fractures concernaient essentiellement la main-d'oeuvre, et non pas le matériel.
11. Le 21 décembre 2000, le département a persisté dans ses conclusions.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. La loi sur les démolitions, transformations et ré-

novations de maisons d'habitation du 22 juin 1989 (aLDTR de 1989 - L 5 20) a été abrogée par l'entrée en vigueur le 23 mars 1996 loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (aLDTR de 1996 - L 5 20). Par la suite, soit le 23 mars 1999, plusieurs articles de cette loi LDTR ont été modifiés et sont entrés en vigueur - après votation populaire du 26 septembre 1999 - le 16 octobre 1999. C'est notamment le cas de l'article 3 LDTR qui contient les définitions de la transformation et du changement d'affectation. Il convient donc de déterminer quelle législation est applicable à la présente espèce.

b. L'article 49 alinéa 2 LDTR prévoit que l'aLDTR 1989 est abrogée mais demeure applicable aux infractions commises avant son abrogation. L'article 50 alinéa 2 LDTR prévoit quant à lui que la LDTR s'applique aux demandes d'autorisation pendantes devant le département au jour de son entrée en vigueur, ainsi qu'à celles qui, à ce même jour, font l'objet de procédures pendantes devant la commission de recours ou le Tribunal administratif.

c. En l'espèce, les travaux litigieux ont eu lieu en 1998, soit sous l'empire des dispositions de l'aLDTR 1996, antérieures à la modification du 16 octobre 1999. C'est cependant après cette entrée en vigueur que le département a notifié aux recourants la décision leur impartissant un délai pour déposer une requête en autorisation de construire, soit le 13 décembre 1999, considérant que les travaux étaient soumis à la LDTR.

d. Aucune demande d'autorisation n'étant pendante au sens de l'article 50 alinéa 2 précité, les dispositions de la LDTR dans leur teneur au 16 octobre 1999 ne sont pas applicables. Il sera donc fait application à la présente espèce des dispositions en vigueur antérieurement, soit de l'aLDTR 1996.

3. a. L'article 3 alinéas 1 et 2 aLDTR 1996 prévoit que 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) d'améliorer le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve de l'alinéa 2 ci-dessous (alinéa 1).

Les travaux d'entretien régulier et raisonnables ne sont pas considérés comme travaux de transformation (alinéa 2).

b. Le Tribunal administratif a jugé que la révision de 1996 n'avait pas apporté de modifications notables aux dispositions régissant les transformations et que la jurisprudence développée jusqu'alors, soit sous l'empire de l'aLDTR 1989, conservait sa valeur. Par ailleurs, les travaux d'entretien n'avaient pas reçu à travers la nouvelle loi de définition particulière et celle retenue jusque-là par la jurisprudence du Tribunal administratif et du Tribunal fédéral, demeurait applicable (ATA SI T. du 8 avril 1997).

En conséquence, il sera fait uniquement référence à l'aLDTR 1996, à l'exclusion de l'aLDTR 1989.

4. L'abondante jurisprudence développée par le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral sur le problème de la distinction entre travaux d'entretien et de transformation, a visé d'une part, lorsque cela était possible, à décrire le type d'interventions pouvant recevoir l'une ou l'autre qualification, et d'autre part à développer des critères à prendre en compte en dehors de la simple nature des travaux.

5. La distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou transformation) se fait à plusieurs niveaux. Seuls certains types de travaux ne posent aucun problème de qualification (art. 3 al. 1 let. b et c). La plupart doivent néanmoins faire l'objet d'un raisonnement en deux temps : a) les travaux sont-ils par nature des travaux d'entretien (sinon alors ce sont des travaux de transformation). b) les travaux retenus dans la catégorie "entretien" sont-ils d'un coût tel qu'il risquent de modifier l'affectation qualitative des logements ? (F. PAYCHERE, O. BINDSCHEDLER, "La jurisprudence récente du Tribunal administratif du Canton de Genève en matière d'entretien des immeubles" in RDAF 1998 p. 369).

6. a. L'ancien article 3 alinéa 1 RLDTR prescrit que les travaux d'entretien au sens de l'article 3 alinéa 2 aLDTR 1996 sont ceux qui n'ont pas été différés dans le temps et qui s'avèrent nécessaires pour maintenir l'immeuble en bon état, soit en procédant à des réparations, soit en remédiant à l'usure normale (remplacement d'installations vétustes par du matériel neuf servant au même usage).
- b. Les travaux d'entretien sont ceux que le bailleur est tenu de réaliser au regard de son obligation d'entretien de la chose louée prescrite par l'article 256 alinéa 1 CO et qui échappent à la loi (ATA C. du 1er décembre 1992). Ils visent à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à l'usage (ATA M.-B. du 14 février 1990 p. 37 et ss).

Peuvent également être considérés comme tels, des travaux qui, dépassant le strict entretien, consistent à substituer à des installations intérieures vétustes des éléments neufs servant au même usage, soit simplement à moderniser une construction sans en modifier la nature, le caractère et l'affectation. Il en est ainsi du remplacement de sols, de poutres, la réfection de cheminées, voire la réparation d'un toit par le remplacement de parties défectueuses.

On peut encore assimiler aux travaux non soumis à autorisation, de modestes changements dans la répartition interne du volume d'un bâtiment, n'entraînant que de minimes transformations. Ainsi, pour être soumis à autorisation, de tels travaux doivent atteindre une certaine importance, c'est-à-dire modifier notablement, soit en tout ou partie, la répartition interne du volume construit, soit l'affectation de ces locaux (ATA M.-B. du 14 février 1990).

On peut aussi citer comme exemple le remplacement d'un ascenseur existant ou celui de colonnes d'eau chaude et d'eau froide (ATA SI C. du 1er décembre 1992). Le Tribunal fédéral va jusqu'à admettre que les travaux améliorant le confort du logement, pour autant qu'ils soient mineurs, ne sauraient être soumis à autorisation. Il en irait ainsi de l'installation d'une armoire frigorifique, d'une machine à laver le linge ou la vaisselle et d'une cuisinière (ATF 116 Ia 409).

Des travaux d'entretien peuvent constituer une transformation s'ils provoquent des modifications allant au-delà de ce qui est usuel, comme un important accrois-

sement du confort (ATF L. du 9 février 1993 confirmant l'ATA du 24 juin 1992 publié in SJ 1994 p. 531).

c. Quant à la notion de rénovation, reprise à l'article 9 alinéa 1 lettre e de la loi et considérée par cette disposition comme une transformation, elle couvre selon la jurisprudence tous les travaux d'entretien, de réparation et de modernisation qui laissent intact le volume, l'aspect extérieur et la destination de l'immeuble; ces travaux constituent une transformation s'ils provoquent des modifications allant au-delà de ce qui est usuel, comme un important accroissement du confort (ATF L. du 9 février 1993 confirmant l'ATA du 24 juin 1992 publié in SJ 1994 p. 531).

d. En l'espèce, il n'est pas contesté que la nature des travaux entrepris par la recourante est celle de travaux d'entretien. Le transport sur place effectué par le tribunal de céans n'a d'ailleurs pas permis de remettre en question la qualification des travaux litigieux.

7. a. L'examen de la nature des travaux ne saurait être toutefois le seul critère à prendre en considération pour déterminer si les interventions concernées échappent à la loi. Celles-ci peuvent atteindre une ampleur telle qu'elles sont susceptibles d'aboutir à un changement qualitatif de l'immeuble. De même, l'augmentation du loyer consécutive à des travaux peut avoir pour effet d'entraîner un changement d'affectation qualitatif des logements. Les appartements ne sont plus accessibles aux personnes à bas revenus, en particulier aux personnes âgées, et ils ne répondent plus aux besoins de la population où sévit la plus forte pénurie (ATF SI du square Bellevue du 10 octobre 1991; ATF 116 Ia 409; ATA SI C. du 1er décembre 1992).

Une solution consistant à qualifier les travaux uniquement à partir de leur nature, comporte le risque d'un effritement progressif et généralisé du patrimoine immobilier par le biais d'un changement d'affectation. En effet, des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation, voire à une transformation d'un immeuble; il en est ainsi par exemple lorsque n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence d'un immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation leur confère une ampleur propre à engendrer un changement du niveau des

loyers tel que la destination de l'immeuble en est modifiée (ATA Moïse-Duboule 19-21 du 14 février 1990).

b. Dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la loi ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. En d'autres termes la loi cherche à soumettre au contrôle de l'Etat certaines catégories de travaux davantage en fonction des risques qu'ils font peser sur le caractère abordable des logements qu'en fonction du type des travaux eux-mêmes (F. PAYCHÈRE, O. BINDSCHEDLER, op. cit., p. 368). Qu'il s'agisse de soumettre au régime des transformations certains travaux d'entretien ou, malgré l'absence de régularité, de ne pas assimiler ces travaux à des transformations, le critère décisif est donc leur coût et ses conséquences sur le caractère abordable des logements (F. PAYCHERE, O. BINDSCHEDLER, op. cit., p. 369)

c. Le tribunal de céans a jugé que des travaux en soi assimilables à des travaux d'entretien sont des travaux de transformation si leur coût s'élève à la moitié du prix de l'immeuble (ATA SI Moïse-Duboule 19-21 du 14 février 1990). Il s'agissait de travaux de rénovation, rendus nécessaires par l'absence de tous travaux d'entretien pendant de longues années et dont l'ampleur était de nature à modifier fondamentalement le standing de l'immeuble. Tel n'est en revanche pas le cas de travaux ne dépassant pas le 10 % de la valeur d'assurance de l'immeuble, et n'ayant pas eu pour effet de transformer des appartements au loyer modeste en appartements de luxe (ATA SI du Crest-Levant du 1er décembre 1992). Dans le même sens, des travaux d'entretien différés dans le temps mais dont le coût ne dépasse pas 3 % de la valeur de l'immeuble, ne sont pas soumis, pour ce dernier motif à la loi (ATA SI L. du 27 janvier 1998).

8. a. La notion de besoins prépondérants de la population a été déterminée en fonction du critère du loyer. Le Tribunal de céans a admis qu'il répondait encore à ce besoin jusqu'à un maximum de CHF 3'225.- la pièce par année, voire CHF 3'500.- dans des circonstances particulières (ATA SI Moïse-Duboule du 7 décembre 1993, SJ 1994 pp. 225 ss.). Le maximum de CHF 3'225.- la pièce par année a d'ailleurs été repris à l'article 6 alinéa 3 LDTR, entré en vigueur le 16 octobre 1999.

b. Un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population lorsqu'il se trouve dans la fourchette de loyer susmentionnée ou lorsque ce logement entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'article 25 aLDTR 1996. Il y a pénurie d'appartements lorsque le taux des logements vacants, considérés par catégorie, est inférieur à 2 % du parc immobilier de la même catégorie (art. 25 al. 2 aLDTR 1996). Les appartements de plus de 6 pièces n'entrent pas dans une catégorie où sévit la pénurie (art. 25 al. 3 aLDTR 1996). Selon les arrêtés du Conseil l'Etat pour la période pertinente, les logements où sévit la pénurie sont ceux entre deux et demi et six pièces (ATA SI T. et D. du 8 avril 1997 et SI L. du 27 janvier 1998).

9. a. Dans la présente affaire, les travaux effectués dans l'appartement N° 002 ont eu pour effet de faire passer le loyer par pièce et par année de CHF 2'028.- à CHF 3'750.-. Celui de l'appartement N° 003 est passé de CHF 2'112.- à CHF 3'200.-; le loyer, toujours par pièce et par année, de l'appartement N° 031 est passé de CHF 2'662.- à CHF 3'900.-.

Ces trois appartement répondent aux besoins prépondérants de la population, de par leur typologie avant les travaux. De plus, les appartements N° 002 et 003 répondent aussi aux besoins prépondérants de la population, du fait de leur loyer, avant les travaux.

b. Comme relevé ci-dessus, le coût des travaux d'une part et ses conséquences sur le caractère abordable des logements d'autre part, constituent des critères décisifs. En l'espèce, le coût des travaux a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent en majeure partie plus aux besoins prépondérants de la population, créant ainsi un effritement du parc locatif protégé par la LDTR, ce que cette loi tend précisément à éviter. Les montants investis pour réaliser les travaux sont du même ordre de grandeur que ceux retenus par le Tribunal administratif dans l'arrêt B. du 24 avril 2001 précité, pour admettre que ces sommes et leur impact sur les loyers entraînaient un changement qualitatif permettant d'affirmer qu'il s'agit de travaux d'entretien, différés dans le temps, et ayant pour conséquence une modification de l'affectation qualitative de l'immeuble concerné.

La combinaison du critère du coût et de celui de l'effet de ce dernier sur les loyers doit dès lors entraîner, en l'espèce, une soumission des travaux à la loi.

10. En conséquence, la recourante sera déboutée de toutes ses conclusions et la décision de la commission de recours du 25 mai 2000 sera confirmée. Dès lors que les travaux entrepris sont assujettis à la LDTR, ils doivent faire l'objet d'une requête en autorisation de construire par procédure accélérée auprès du département.
11. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 juin 2000 par S_____ S.A. contre la décision de la commission de recours en matière de constructions du 25 mai 2000;

au fond :

le rejette;

met à la charge de S_____ S.A. un émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Me Jacques Bercher, avocat de la société recourante, ainsi qu'à la commission de recours en matière de constructions et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

Siégeants : M. Schucani, président, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, MM. Thélin, Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le président :

V. Montani

D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci