

du 4 décembre 2001

dans la cause

X., ASSURANCE POUR LA VIEILLESSE
représentée par Me Patrick Blaser, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Monsieur Z.
représenté par ASLOCA-RIVE

EN FAIT

1. X., assurance pour la vieillesse (ci-après : X.), sont propriétaires de l'immeuble sis 68, rue de Montchoisy à Genève. La gestion de cet immeuble est assurée par la régie Y. (ci-après : la régie).
2. Un appartement de quatre pièces au 6ème étage a été loué de 1949 à 1990 à M. S., puis jusqu'en 1997 à sa veuve, Mme J. S.. Le loyer annuel était alors de CHF 6'732.-.
3. Cet appartement a été repeint en 1990, puis a été l'objet de travaux de réfection importants après le décès de Mme S. en 1997, pour un montant total de CHF 66'345,10, soit :
 - la peinture complète de l'appartement, avec réfection des fonds et pose de papiers peints;
 - la rénovation des parquets;
 - le réaménagement complet des sanitaires (baignoire, toilettes, lavabos, catelles, armoires, robinetterie);
 - agencement de la cuisine (sans appareils);
 - démolition d'une paroi mitoyenne et remplacement par un galandage;
 - changement des boîtiers électriques.
4. En date du 18 novembre 1997, un contrat de bail à loyer de trois ans a été conclu entre X. et M. Z.. Le loyer était fixé à CHF 18'000.- par an, charges non comprises.

M. Z. a demandé la pose d'un store solaire ainsi que l'équipement complet de la cuisine; ces travaux additionnels se sont élevés à CHF 5'530.-, frais d'architecte compris. En conséquence, par avenant du 24 novembre 1997 (ci-après : avenant n° 1), le loyer a été porté à CHF 18'600.- par an.
5. Par courrier du 11 janvier 2000, la bailleresse a proposé à M. Z. un renouvellement du bail pour une durée

de cinq ans, sans modification du loyer, mais avec indexation de ce dernier à l'indice suisse des prix à la consommation. L'avenant y relatif a été signé le même jour par le locataire (ci-après : avenant n° 2).

6. Par acte du 11 février 2000, M. Z. a contesté l'avis de modification de bail précité devant la commission de conciliation en matière de baux et loyers (ci-après : la commission) et a sollicité une baisse de 3% du loyer à compter du 1er décembre 2000.

La cause a été suspendue par la commission jusqu'à droit jugé par le Tribunal administratif dans la présente procédure.

7. Parallèlement à la saisine de la commission, M. Z. a dénoncé au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) les travaux réalisés en 1997 et l'augmentation consécutive du loyer annuel de CHF 6'732.- à CHF 18'000.-.

Suite à l'interpellation du DAEL du 6 mars 2000, la régie a fait parvenir au département une description complète des travaux réalisés dans l'appartement de M. Z., sans toutefois indiquer le montant de ceux-ci.

Par courrier du 10 avril 2000, le DAEL a confirmé qu'il s'agissait bien de travaux d'entretien au sens de l'article 3 alinéa 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 23 mars 1996 (LDTR - L 5 20); ces travaux n'étant pas soumis à autorisation, le DAEL allait procéder au classement du dossier.

8. Le 31 mai 2000, la DAEL a requis de la régie la production des pièces justificatives du coût des travaux précités. Ces informations ont été communiquées au DAEL le 14 juin 2000.

9. En date du 26 juin 2000, sur la base de ces éléments complémentaires, le DAEL a soumis les travaux à la LDTR et a ordonné aux X. de déposer une requête en autorisation de construire, au motif qu'il fallait non seulement tenir compte de la nature et de l'importance des travaux, mais également de leur impact sur le loyer de l'appartement rénové. En l'espèce, le montant des travaux réalisés s'élevait à CHF 71'875.- et le loyer avait en conséquence été augmenté de 176% lors du changement de locataire.

10. Le 26 juillet 2000, X. ont recouru contre la décision précitée devant la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission).

Par décision du 9 mars 2001, la commission a rejeté le recours, retenant les éléments suivants :

- aucuns travaux d'entretien courant n'avaient été réalisés dans l'appartement entre 1949 et 1997;

- les travaux effectués en 1997 étaient de nature à améliorer la confort existant (pose de céramique sur les murs de la cuisine et de la salle de bains, agencement de la cuisine, remplacement de l'installation électrique et des sols) et constituaient ainsi des travaux de rénovation au sens de l'article 3 alinéa 1 LDTR;

- la note d'honoraires de l'architecte spécifiait qu'il s'agissait de travaux de rénovation;

- le report du coût des travaux sur le loyer avait eu pour incidence un changement qualitatif de l'appartement.

11. Par acte posté le 23 avril 2001, X. ont interjeté recours contre cette décision devant le Tribunal administratif et ont conclu à son annulation, aux motifs que :

- la commission avait fait application de l'article 3 alinéa 2 LDTR dans sa teneur au jour de la décision et non au moment des travaux, violant ainsi le principe de non-rétroactivité des lois;

- la nature des travaux était incompatible avec la définition de travaux de rénovation et constituait bien des travaux d'entretien;

- le coût des travaux, soit CHF 66'345,10, n'était ni déraisonnable ni disproportionné;

- l'augmentation du loyer n'était pas en lien de causalité avec les travaux, mais résultait uniquement de l'adaptation aux loyers usuels pratiqués dans le quartier;

- le DAEL ayant adopté un comportement contradictoire et ainsi violé le principe de la bonne foi, il ne devait en résulter aucun préjudice pour X. en leur qualité d'administré;

- M. Z. avait commis un abus de droit en dénonçant les travaux plus de deux ans après le début du bail et après avoir demandé des travaux complémentaires; l'acte du locataire constituait une vengeance suite au refus de la bailleuse de lui louer un appartement afin d'exercer sa profession;

- les travaux réalisés n'étaient pas assujettis à autorisation au sens de l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 11 juin 1988 (LCI - L 5 05).

12. Bien qu'admettant que la commission avait appliqué à tort la LDTR dans sa nouvelle teneur, le DAEL a conclu au rejet du recours :

- ayant été différés sur une longue période, les travaux d'entretien étaient assimilables à des travaux de rénovation;

- ils amélioraient le confort et le standing de l'appartement;

- le montant des travaux réalisés était très important;

- l'augmentation du loyer consécutive traduisait l'amélioration qualitative de l'objet locatif;

- le courrier du 10 avril 2000 ne constituait pas une décision formelle, mais seulement une détermination. Dès lors, le DAEL n'avait pas commis d'abus de droit en procédant à une instruction approfondie et en rendant le 26 juin 2000 une décision prenant en compte les nouveaux éléments produits;

- X. ne s'étant pas fondées sur la détermination du 10 avril 2000 pour engager les travaux, elles ne l'étaient pas non plus à invoquer la violation du principe de la bonne foi;

- le motif pris de l'attitude contraire à la bonne foi adoptée par M. Z. était irrelevante dans le cadre du litige.

EN DROIT

1. La décision attaquée, bien que rendue le 9 mars 2001, n'a été reçue que le 23 même mois par X.; le délai de recours arrivait donc à échéance le 23 avril 2001. Ainsi, 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. La recourante proteste contre l'attitude contradictoire du département et elle invoque la violation du principe de la bonne foi.

Dans un premier temps il est vrai, le département a estimé que les travaux entrepris étaient des travaux d'entretien. Cependant, au moment de cette intervention, les travaux avaient déjà été entrepris, de sorte que l'attitude du département n'a en aucune manière déterminé la recourante à entreprendre les travaux. Le principe de la bonne foi n'a donc nullement été violé.

3. La décision attaquée étant valable quant à la forme, se pose la question de sa validité au fond.

4. a. En l'espèce, les travaux litigieux ont eu lieu en 1997, soit sous l'empire de la LDTR dans sa teneur après les modifications intervenues le 25 janvier 1996 (ci-après : aLDTR).

b. 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 l'aLDTR, ainsi qu'en convient le DAEL.

5. a. Une autorisation est nécessaire pour toute transformation au sens de l'article 9 alinéa 1 aLDTR.

b. L'article 3 alinéas 1 et 2 aLDTR 1996 prévoit que par transformation, on entend tous les travaux qui ont pour objet :

- de modifier l'architecture, le volume,

l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation;

- la création de nouveaux logements, notamment dans les combles;

- la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de bains et cuisines;

- 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 réguliers et raisonnables ne sont pas considérés comme travaux de transformation (alinéa 2).

6. 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; ATA B.-M. du 24 avril 2001).
7. 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'ils 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).
8. a. L'ancien article 3 alinéa 1 RLDTR prescrit que les travaux d'entretien au sens de l'article 3 alinéa 2 aLDTR 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.

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).

Le Tribunal fédéral admet 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 accroissement du confort (ATF L. du 9 février 1993 confirmant l'ATA du 24 juin 1992 publié in SJ 1994 p. 531).

9. Dans deux arrêts du 8 avril 1997 (ATA SI T. et SI D. "B") et du 27 janvier 1998 (ATA SI L.), le tribunal de céans a jugé que devaient être qualifiés de travaux d'entretien :

- les travaux consistant à remplacer les vitrages simples par des vitrages doubles, isoler et rendre étanches les terrasses des derniers étages de l'immeuble, faire la peinture des balcons, installer de nouvelles vanes de chauffage et renouveler les meubles, appareils,

carrelages et peinture des cuisines;

- la réfection des menuiseries extérieures, ainsi que celle de la toiture et son isolation, la remise en état des ferblanteries, des serrureries et des installations sanitaires de même que de la peinture.

10. 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).

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 (O. BINDSCHEDLER, F. PAYCHÈRE, 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 (O. BINDSCHEDLER, F. PAYCHERE, op. cit., p. 369)

11. 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 B.-M. du 24 avril 2001). Le maximum de CHF 3'225.- la pièce par année a d'ailleurs été consacré par le nouvel article 6 alinéa 3 LDTR, entré en vigueur le 16 octobre 1999, non applicable à la présente

espèce..

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. 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). Les appartements de plus de 6 pièces n'entrent pas dans une catégorie où sévit la pénurie (art. 25 al. 3 aLDTR). Selon l'arrêté du Conseil d'Etat 1997, les logements où sévissait la pénurie étaient ceux entre deux et demi et six pièces (ATA SI T. et D. du 8 avril 1997).

12. a. De prime abord, les travaux réalisés correspondent à ceux qui ont été qualifiés de travaux d'entretien par les jurisprudences précitées dès lors qu'il s'agit de l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et de papiers peints, de travaux de peinture et du remplacement d'une cloison sans modification du volume intérieur.

b. Le Tribunal administratif relève qu'à l'exception de quelques menus travaux, aucun travaux d'entretien courant n'ont été effectués entre 1949 et 1997. Aussi, les travaux entrepris doivent-ils être considérés comme des travaux d'entretien différés dans le temps. Quelle que soit d'ailleurs la qualification qu'il convient de donner aux travaux entrepris, le prix du loyer à la pièce a passé à CHF 4'500.- la pièce par année, ce qui est sensiblement supérieur au prix du loyer à la pièce pour des appartements correspondant aux besoins prépondérants de la population.

c. En conséquence, les travaux effectués en 1997 doivent être soumis à autorisation et la décision de la commission de recours doit être confirmée.

13. Le recours sera ainsi rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant et une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée à M. Z. à la charge des X.

PAR CES MOTIFS

le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 avril 2001 par X., assurance pour la vieillesse, contre la décision de la Commission de recours en matière de constructions du 9 mars 2001;

au fond :

le rejette ;

renvoie la cause au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement dans le sens des considérants;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'500.-;

alloue à M. Z. une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge des X.;

communique le présent arrêt à Me Patrick Blaser, avocat de la recourante, à la commission de recours en matière de constructions, au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, ainsi qu'à l'Asloca-Rive, mandataire de l'intimé.

Siégeants : M. Paychère, président, M. Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni et Bovy, juges, M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
la secrétaire-juriste : le vice-président :

C. Goette

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci