

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/567/2006-DCTI

ATA/322/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 17 juin 2008

dans la cause

Monsieur W_____

représenté par Me Christian Luscher, avocat

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur W_____ est propriétaire, depuis le 1^{er} janvier 2000, de la parcelle n°_____ feuille __ de la commune de Carouge, à l'adresse Y, rue x_____, sur laquelle est édifié un bâtiment d'habitation.

Le précédent propriétaire était la SI C_____, en liquidation suite à sa dissolution le 30 septembre 1999. Elle a été radiée du registre du commerce le 4 octobre 2001.

2. Le 29 septembre 2005, les locataires d'un appartement sis dans l'immeuble susmentionné ont signalé au département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) que ledit appartement avait fait l'objet d'importants travaux avant leur entrée et que leur loyer annuel, sans les charges, était fixé à CHF 18'000.-, dès le 1^{er} septembre 2005.

3. Invité par le DCTI à transmettre toute information utile quant à la nature et au coût des travaux entrepris, ainsi que leur répercussion sur le loyer, le propriétaire a répondu que seuls des travaux de rafraîchissement de peinture entrant dans le cadre d'un entretien courant, avaient été effectués et que leur coût n'avait pas été répercuté sur le loyer.

4. Le 28 novembre 2005, les locataires ont précisé au DCTI que l'avis de fixation du loyer initial du 1^{er} septembre 2005 mentionnait, de manière contraire à la réalité, une précédente locataire qui s'était acquittée d'un loyer annuel de CHF 18'000.-. Le locataire qui avait résidé dans l'appartement jusqu'au 15 août 2005 s'était acquitté d'un loyer annuel de CHF 14'598.- charges comprises, depuis avril 2000, son loyer annuel antérieur, sans charges, étant de CHF 10'800.-.

Les pièces produites ultérieurement dans la procédure établissent que le loyer initial du locataire précité était de CHF 14'400.- par an, sans les charges, dès le 15 avril 2000, ramené à CHF 13'458.- par année dès le 1^{er} novembre 2003, en raison de la baisse des taux hypothécaires.

5. Un collaborateur du DCTI a procédé à une visite de l'appartement litigieux le 2 décembre 2005. A cette occasion, il a constaté que les travaux suivants avaient été réalisés :

- rénovation complète de la salle de bains avec nouveaux appareils et remise à neuf des carrelages et faïences ;
- rénovation complète de la cuisine avec nouvel agencement, cuisinière encastrée et remise à neuf des carrelages et faïences ;

- remise à neuf des installations électriques avec nouveau tableau électrique ;
- pose de nouvelles fenêtres en PVC avec vitrage en remplacement des anciennes ;
- enduit synthétique sur les murs ;
- ponçage et imprégnation des parquets.

Le logement comptait 3,5 pièces et non 4 comme mentionné sur le bail, soit une cuisine, deux chambres et une chambrette de 6 m².

6. Le 20 décembre 2005, M. W_____ a informé le DCTI qu'un accord ramenant le loyer annuel, charges non comprises, à CHF 15'000.- avait été trouvé avec les locataires.
7. Le 10 janvier 2006, le DCTI a ordonné à M. W_____ de déposer une requête en autorisation de construire portant sur l'ensemble des travaux dont l'exécution avait été constatée lors de la visite du 2 décembre 2005 et lui a infligé une amende administrative de CHF 3'000.- pour les avoir entrepris sans autorisation.
8. Par acte du 13 février 2006, le propriétaire a recouru contre l'ordre de déposer une requête en autorisation de construire, auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la CCRC) et contre l'amende auprès du Tribunal administratif (cause A/567/2006).
9. Le 22 février 2006, le Tribunal administratif a suspendu la susdite cause jusqu'à droit jugé dans la procédure pendante devant la CCRC.
10. Lors des enquêtes devant la CCRC, il est apparu que M. W_____ avait fait effectuer des travaux dans l'appartement en cause durant l'été et l'automne 2005, pour un montant total de CHF 5'977,20, correspondant d'une part à la peinture des plafonds, murs et boiseries, d'autre part à des changements de pièces défectueuses d'un store et de la cuisinière. En revanche, les autres travaux avaient été entrepris en 1999 par l'ancienne propriétaire et aucune facture n'avait pu être produite. M. W_____ avait remis à la CCRC une attestation de l'entreprise C_____ & Cie S.A., selon laquelle cette dernière avait effectué dans le dernier trimestre 1999 les travaux suivants dans l'appartement en cause, en vue de relocation :
 - fourniture et pose de nouvelles installations sanitaires ;
 - ponçage, imprégnation et vitrification des parquets ;
 - pose de nouvelles fenêtres PVC ;
 - vérification et changements des installations électriques ;
 - arrachage et pose de tapisseries, peinture complète ;
 - dépose et pose d'un nouvel agencement de cuisine ;

- piquage, fourniture et pose de carrelage.

11. Par décision du 21 août 2006, la CCRC a rejeté le recours de M. W_____. Si les travaux effectués en 2005 n'étaient pas, vu leur nature et leur coût relativement faibles, soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), ceux entrepris au cours du dernier trimestre 1999 devaient être considérés comme des travaux d'entretien différés dans le temps. Si les montants investis pour les réaliser n'étaient pas connus, il était toutefois possible de déduire de leur liste et de l'augmentation subséquente du loyer, qu'ils étaient suffisamment importants pour entraîner une modification de l'affectation qualitative du logement concerné, dont le loyer par pièce était passé de CHF 3'085,70 (loyer annuel de CHF 10'800.-) avant travaux à CHF 4'114,30 (loyer annuel de CHF 14'400.-) après travaux, le nombre de pièces retenu par l'autorité de recours étant de 3,5.

12. Par acte du 9 octobre 2006, M. W_____ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision susmentionnée, concluant à son annulation et à celle de la décision du DCTI du 10 janvier 2006 (cause A/3647/2006).

Ce n'était pas à lui que l'obligation de requérir une autorisation devait être imposée mais au propriétaire précédent. La CCRC avait estimé que les travaux litigieux correspondaient à de l'entretien différé sans que cela ait été démontré. Elle avait admis à tort que l'appartement comportait 3,5 pièces et non 4. Enfin, la hausse de loyer induite était d'une ampleur insuffisante pour que les travaux soient considérés comme une rénovation.

13. Par décision du 20 octobre 2006, le Tribunal administratif a ordonné la jonction des causes A/3647/2006 et A/567/2006 sous ce dernier numéro et repris la procédure.

14. Le 24 novembre 2006, le DCTI a retiré l'amende infligée à M. W_____, ce dernier ayant fait la démonstration qu'il n'était pas à l'origine des travaux litigieux et n'avait donc commis aucune faute à cet égard. S'agissant de la décision de la CCRC, le DCTI s'opposait au recours. En tant que propriétaire de l'immeuble dans lequel les travaux en cause avaient été effectués, M. W_____ était un perturbateur par situation, auquel la mesure querellée pouvait être imposée. Les travaux en cause ne pouvaient être qualifiés de travaux d'entretien ordinaire. Un nouvel agencement de cuisine comportait une amélioration du confort existant. Pour le reste, il s'agissait d'entretien différé, la propriétaire précédente ayant pris le parti de remettre à neuf l'appartement en une seule fois, sans assumer pendant plusieurs années l'obligation d'entretien qui lui incombait. La majoration du loyer en résultant était de 33%. L'augmentation était importante, le nouveau loyer dépassant celui fixé par la loi et correspondant aux besoins prépondérants de la population.

15. Lors de l'audience de comparution personnelle des parties du 1^{er} février 2007, M. W_____ a confirmé ses recours et le DCTI a maintenu sa décision.
16. Entre le 26 avril 2007 et le 17 janvier 2008, le juge délégué a entendu successivement, en présence des parties, les témoins suivants :
- Monsieur F_____, ancien administrateur de la SI jusqu'à sa démission le 4 octobre 1999. Il ne s'occupait pas de ce qui avait trait aux travaux.
 - Madame B_____, qui était responsable des immeubles de la SI lorsqu'elle travaillait pour la régie mandataire de la SI. Les travaux effectués dans l'appartement en cause correspondaient à des travaux de rafraîchissement, un peu plus importants toutefois qu'en règle générale. Ils s'effectuaient lors de changements de locataires.
 - Monsieur C_____, directeur de l'entreprise du même nom. Il n'avait pas retrouvé les factures relatives aux travaux litigieux. Il les évaluait entre CHF 25'000.- et CHF 30'000.-, valeur de 1999, sur la base de l'attestation dont il était l'auteur.
- Tant M. W_____ que le DCTI ont admis cette estimation.

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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le DCTI ayant retiré l'amende infligée à M. W_____, le recours de ce dernier est devenu sans objet concernant cette question.
3. Il convient en premier lieu de déterminer si l'appartement en cause comporte 3,5 ou 4 pièces.

Selon l'article 52 alinéa 1^{er} de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), toute pièce pouvant servir à l'habitation doit avoir en principe 9 m² mais au minimum 6 m² de surface. Pour calculer le nombre de pièces au sens de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), le DCTI se réfère toutefois à l'article 1^{er} alinéa 4 lettre a du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RLGL - I 4 05.0), selon lequel toute chambre d'une surface inférieure à 9 m² compte pour une demi-pièce. Cette disposition s'applique au calcul du nombre de pièces des logements soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires

du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), sauf des logements d'utilité publique. Le tribunal de céans a admis que les buts poursuivis par la LDTR et la LGL relevant d'un même souci de préserver l'habitat et de lutter contre la pénurie de logements à Genève, on pouvait parfaitement appliquer, par analogie, au calcul du nombre de pièces selon la LDTR, l'article 1^{er} alinéa 5 lettre a RLGL (ATA/567/2005 du 16 août 2005).

C'est ainsi à juste titre que le DCTI a retenu que l'appartement en cause comportait 3,5 pièces.

4. Le recourant conteste que la mesure lui soit adressée dès lors qu'il n'était pas propriétaire de l'immeuble au moment où les travaux litigieux ont été effectués.

L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23). Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATA/179/2006 du 28 mars 2006 et les arrêts cités). Propriétaire actuel de l'immeuble dans lequel se trouve l'appartement ayant fait l'objet des travaux en cause, il est perturbateur par situation et doit souffrir de se voir adresser les décisions de l'autorité y relatives.

5. Selon l'article 3 alinéas 1 lettre d et 2 LDTR, sont qualifiés de transformation les travaux qui ont pour objet la rénovation, c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. Ces derniers, non assujettis à la LDTR, sont les travaux courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

Il ressort des travaux législatifs ayant précédé la modification de cette disposition légale, adoptée en 1999, que le Grand Conseil désirait, pour tracer une limite précise entre travaux soumis et non soumis à la loi, que soient pris en compte le coût de ces derniers et leur incidence sur les loyers, comme prévu par la jurisprudence (Mémorial du Grand Conseil 1999 9/11 1076). La minorité du Grand Conseil avait proposé une autre teneur pour l'article 3 alinéa 2 LDTR, précisant que les travaux d'entretien qui ne devaient intervenir qu'à une échéance lointaine, tels notamment la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire, n'étaient pas assujettis à la LDTR (Mémorial 1999 9/11 page 1166). Lors du deuxième débat concernant ce projet de modification de la LDTR, de très nombreux amendements ont été soumis au Grand Conseil par la minorité,

notamment celui de préciser, à l'article 3 alinéa 1^{er} lettre d LDTR, que devaient être considérés comme travaux de rénovation ceux dont le coût total engendrait une augmentation de loyer de plus de 20% (Mémorial 1999 9/1 1211). Cet amendement a été refusé, tout comme celui visant à préciser que la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire n'était pas assujettie à la loi (Mémorial 1999 10/11 page 1415 ; ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

a. La distinction entre les travaux d'entretien et les transformations (ou rénovations) doit se faire tout d'abord sous l'angle de la nature des travaux.

b. Cependant, la nature des travaux n'est pas décisive pour déterminer l'assujettissement à la LDTR. Pour admettre que des travaux répondent à la définition de l'entretien, il faut encore que leur coût au total soit raisonnable. La loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population ; il faut donc éviter que des travaux non soumis à la LDTR ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. 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. BINDSCHIEDLER et F. PAYCHÈRE, La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998 I p. 365-366 et les arrêts cités). Ainsi, l'ampleur des travaux peut aboutir à modifier qualitativement 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 qui ne correspondent plus aux besoins prépondérants de la population où sévit la plus forte pénurie (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.716/1990 du 10 octobre 1991 consid. 2, publié in SJ 1992 p. 576 ; ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001 et les références citées).

c. Le Tribunal administratif a notamment jugé que des travaux, assimilables en soi à de l'entretien, relevaient d'une rénovation, dès lors qu'ils s'élevaient à la moitié du prix de l'immeuble, leur ampleur ne permettant pas de les limiter à la conservation de la chose en bon état (ATA/212/1997 du 8 avril 1997). Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, ont été jugés comme devant être soumis à autorisation ; ces coûts étaient respectivement de CHF 38'214.- pour un appartement de 3,5 pièces (ATA/278/2006 du 16 mai 2006) ; de CHF 79'359.- pour un appartement de 6,5 pièces (ATA/751/2004 du 28 septembre 2004) ; CHF 44'000.- pour un 4 pièces (ATA/659/2004 du 24 août 2004) ; CHF 49'874.- pour un 4 pièces (ATA/618/2004 du 5 août 2004) ; CHF 66'345.- pour un 4 pièces (ATA/802/2001 du 4 décembre 2001) ; de CHF 40'196.- pour un 4 pièces, CHF 23'422.- pour un 3 pièces et CHF 20'366.- pour un 4 pièces (ATA/365/2001 du 29 mai 2001) ; de

CHF 10'650.- pour un 3 pièces, CHF 31'830 pour un 2 pièces, CHF 31'530.- pour un 2 pièces, CHF 9'050.- pour un 3 pièces (ATA/261/2001 du 24 avril 2001). Le tribunal de céans a aussi considéré que des travaux pour un montant total de CHF 38'888,70 accomplis dans un logement de 3,5 pièces, dont le loyer avait été majoré de 133% après ces travaux, devaient être considérés comme soumis à la LDTR (ATA/872/2004 du 9 novembre 2004).

Dans deux des espèces précitées, le coût des travaux n'était pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR. C'était la combinaison du coût et de son impact sur les loyers qui avait été jugée déterminante pour la soumission à la loi (ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001).

En revanche, tel n'est pas le cas de travaux relevant de par leur nature de l'entretien et dont l'ampleur se limitait à 10% de la valeur d'assurance de l'immeuble (ATA SI C. du 1er décembre 1992 in SJ 1993 p. 576). Des travaux d'entretien qui n'ont pas été effectués avec régularité, voire pas du tout, ne sont pas nécessairement soumis au même régime légal que les transformations, le critère décisif étant leur coût et ses conséquences sur le caractère abordable des logements. Ainsi, des travaux sur des installations qui n'avaient pas été entretenues régulièrement au cours des trente dernières années, d'un prix ne dépassant pas 3% de la valeur des immeubles, n'ont pas été soumis au régime d'autorisation car leur ampleur n'était pas susceptible d'engendrer un changement du niveau du loyer tel que la destination de l'immeuble en serait modifiée (ATA/34/1998 du 27 janvier 1998). De même, des travaux d'entretien modestes, de CHF 10'000.- à CHF 12'000.- pour un appartement de 3,5 pièces n'ayant pu en eux-mêmes justifier une augmentation de loyer de plus de 30% ne sont pas soumis à la LDTR (ATA/162/2003 du 25 mars 2003). Des travaux d'entretien d'un coût raisonnable (CHF 25'718.- pour un 4 pièces) n'ont pas à être soumis à la LDTR (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

Plus récemment, le Tribunal administratif a qualifié de travaux d'entretien non différés dans le temps des travaux effectués pour un montant de CHF 42'358.- dans un appartement de 4 pièces régulièrement entretenu par les propriétaires (ATA/23/2006 du 2 mai 2006). De même, le Tribunal administratif a jugé que des travaux de réfection et de remplacement des installations existantes effectués pour un montant de CHF 10'316,70 dans un studio loué jusqu'alors CHF 672,50 par mois et dont le loyer avait passé à CHF 900.- par mois devaient être considérés comme des travaux d'entretien non soumis à autorisation (ATA/96/2007 du 6 mars 2007).

6. La notion de besoins prépondérants de la population est déterminée en fonction du loyer, fixé entre CHF 2'400.- et CHF 3'255.- la pièce par année. Cette fourchette peut être exceptionnellement dépassée si des circonstances particulières le justifient (art. 6 al. 3 LDTR).

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 LDTR. 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 LDTR). Selon l'arrêté du Conseil d'Etat pour la période pertinente, les logements où sévit la pénurie sont ceux entre une et sept pièces (arrêté du Conseil d'Etat du 18 janvier 2006 - L 5 20.03, applicable dès le 1er janvier 2006).

Les travaux effectués dans tout le logement, soit la pose de nouvelles installations sanitaires et d'un nouvel agencement de cuisine, la mise en conformité des installations électriques, la pose de nouvelles fenêtres, de carrelage et de tapisseries, la peinture complète, le ponçage, l'imprégnation et la vitrification des parquets, constituent manifestement des travaux d'entretien différés et, comme tels, ils doivent être considérés comme des travaux de transformation au sens de l'article 3 alinéa 2 LDTR. Même s'ils n'ont rien de somptuaire, ils ont toutefois été suffisants pour que leur coût, estimé à CHF 25'000.- à CHF 30'000.-, et leur impact immédiat sur le loyer entraîne une modification de l'affectation qualitative du logement (ATA/372/2007 du 31 juillet 2007).

7. Le loyer avant travaux était de CHF 3'085,70 la pièce par an, correspondant alors aux besoins prépondérants de la population. Après travaux, il est passé à CHF 4'114,30 - soit une augmentation de 33 % - dépassant largement celui qui est défini par la LDTR comme loyer accessible à la majorité de la population, sans qu'aucune circonstance particulière ne soit avancée pour le justifier. Le logement considéré est donc soumis à la LDTR et le DCTI devait ordonner au propriétaire actuel de déposer une requête en autorisation de construire pour les travaux litigieux.

8. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne lui sera allouée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

préalablement :

dit que le recours interjeté le 13 février 2006 par Monsieur W_____ contre l'amende prononcée le 10 février 2006 par le département des constructions et des technologies de l'information est devenu sans objet ;

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 octobre 2006 par Monsieur W_____ contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 août 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 2'000.- ;

dit que, conformément aux articles 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'article 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 Luscher, avocat du recourant ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :